



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

Гражданский Голос

Выпуск 5, № 5 (26)

Сентябрь-Октябрь 1999

Интервью:

Виталие Врание,
Примар
муниципалитата Унгень
(стр. 2)

Интервью:

Штефан Брату
Примар
муниципалитата Кахул
(стр. 3)

Франк Фогль:

**Борьба с
международной
коррупцией**
(стр. 6)

Саймон Браун:

**Европейские
фонды сегодня**
(стр. 12)

Информационный
бюллетень



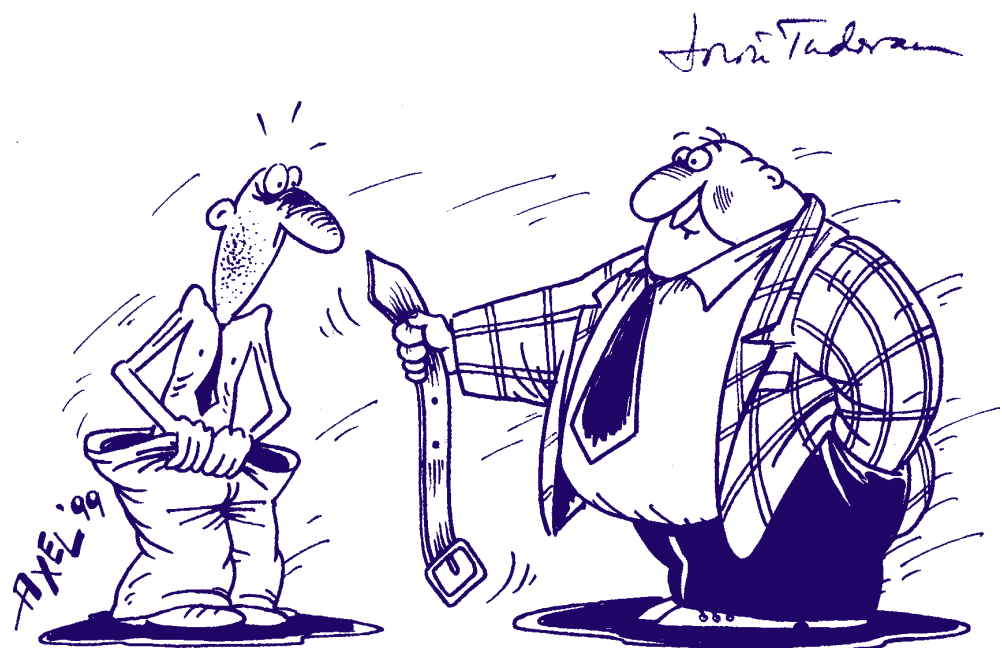
РЕМЕНЬ

По мнению некоторых, это такой предмет, который можно затягивать до бесконечности. Поэтому они рекомендуют другим: «Затяните ремень потуже!» На ремне уже не осталось места для дырок, но для кого-то это, кажется, не имеет большого значения. Последняя предвыборная кампания изобиловала не столько жгучими взаимными обвинениями, сколько самыми дутыми обещаниями. Но шум предвыборной баталии уже давно приутих. В двери избирателей стучатся не обещания. В их двери стучится зима. Со всеми её далеко не малыми проблемами.

Кто возьмёт на себя решение проблем, связанных с наступающими холодами? 629 примаров и 6402 члена советов всех уровней, уполномоченные электоратом. Смогут ли они оправдать доверенные им мандаты? Вот вопрос, при котором совет затянуть потуже ремень так же эффективен, как массаж деревянной ноги. Соотношение между обязанностями местных органов власти и практическими возможностями их выполнения напоминает опасный перелом. Пока Закон о публичных финансах будет иметь весьма отдалённое отношение к реальности, никого не должна шокировать констатация одного примара, который считает, что существующее положение вещей представляет *верный путь, ведущий к компрометации самой идеи местной власти.*

Несколько недель назад, беседуя с одним мэром из Польши, я вспомнил анекдот времён становления *Солидарности*. Высокопоставленный чиновник из Варшавы, раздражённый настойчивостью одного профсоюзного лидера, посоветовал тому затянуть потуже ремень и не натягивать струну, а то мол, глядишь, она и оборваться может. Профсоюзный лидер спросил чиновника: «А вы знаете, как она обрывается?» «Ну, и как?», - спросил высокомерно чиновник. «Гддаааааньск!», - незамедлительно последовал ответ.

Игра в затягивание и без того отощавших поясов – не очень удачная идея. ■





Гражданский Голос: *С какими основными проблемами сталкивается сегодня примэрия муниципия Унгень?*

Виталие Врабие: Во-первых, хочу подчеркнуть тот факт, что я приступил к исполнению своих обязанностей в период обострения социально-экономических проблем, одной из которых является хроническая невыплата пенсий и зарплат. Все эти проблемы, доставшиеся нам по наследству от не столь далёкого прошлого, ложатся тяжким бременем на плечи недавно избранных примаров. Положение осложняется ещё и тем, что мы приступаем к выполнению своих функций в условиях усиливающихся холодов. Инфраструктура муниципия устарела и морально, и физически. Очевиден тот факт, что без существенной финансовой поддержки мы не сможем обеспечить более или менее нормальные условия для существования муниципия. Ясно и то, что с таким нищенским бюджетом, как у нас, мы пока не в состоянии решить эту задачу.

Я ожидал, что муниципий получит статус, который соответствовал бы многим специфическим для нашей территории реальностям. Но, увы, полученный нами статус муниципия не позволяет решать проблемы так, как нам хотелось бы, то есть своевременно и эффективно.

Труднейшим экономическим препятствием является то, что промышленные предприятия не работают в полную силу. Улицы наводнены людьми, которые не могут найти работу. Выгодных рабочих мест очень мало, да и те уже давно заняты. Мы больше торгуем, чем работаем. В то же время чувствуется острая нехватка высококвалифицированных спе-

“... мы не боимся ответственности”

циалистов в различных социальных сферах. Другая проблема заключается в том, что люди не совсем хорошо понимают, как важно платить налоги в местный бюджет. Думаю, что все эти проблемы мы сможем решить только постепенно. В ситуации, в которой мы находимся сейчас, решить их сразу не представляется возможности. Достаточно вспомнить только, какие у нас дороги, и сколько средств необходимо для их ремонта и обслуживания...

ГГ: *Какие положения в законодательстве, регламентирующем деятельность местной публичной администрации, по Вашему мнению, следует улучшить?*

ВВ: Мы обязаны действовать на юридической основе существующего законодательства, регламентирующего нашу деятельность, каким бы совершенным или несовершенным оно ни было бы на данный момент. Я имею в виду, в первую очередь, Закон о публичных служащих, Закон о местной публичной администрации и Закон о публичных финансах. То, что многие положения этих законов не отвечают требованиям территорий и препятствуют решению на местах множества серьёзных проблем, является отдельным разговором. Мы остались практически один на один с тянущимися за нами шлейфом застарелых бед и проблем. Государство, или скорее центральная власть взвалила на наши плечи всю ответственность за то, что происходит сейчас на местах, без того, чтобы обеспечить нас хоть какой-то материальной базой. Забирая львиную долю собранных налогов, Центр ограничивает наши и без того скудные возможности самим решать многочисленные локальные проблемы. Мы не в состоянии сформировать местный бюджет, потому что деньги проплывают мимо нас и оседают в столице. Это верный путь компрометации не только нас в глазах людей, но и самой идеи местной власти. Хочу твёрдо заявить, что мы не боимся ответственности. Нам остаётся одно: настойчиво продолжать переговоры с центральной властью. Люди, представляющие её, должны понять, что нам нужны соответствующие юридические механизмы, которые должны принадлежать нам по

праву, в частности, в том, что касается формирования местных бюджетов.

ГГ: *Что могут предпринять в сложившихся условиях местные публичные власти, чтобы вывести сообщества из кризиса?*

ВВ: Местные публичные власти должны создать условия, приемлемые для развития и процветания малых и средних предприятий. Создание новых рабочих мест значительно способствовало бы улучшению экономического климата. Поэтому нам нужно выработать перспективный план, с помощью которого можно было бы начать восстановление нашей экономики. Территориям необходимо привлечь как можно больше инвестиций, а это предполагает создание таких условий, которые смогли внушить доверие инвестору.

ГГ: *Были высказаны мнения о недоминимом возникновении напряжённости в отношениях между примарами и префектами, примарами и муниципальными и уездными советами. Как Вы оцениваете подобные опасения?*

ВВ: Очень важно, чтобы примар сотрудничал с муниципальным советом. Если говорить лично обо мне, то в самом начале между членами совета, являющимися в большинстве коммунистами, и мной существовали определённые трения, но вскоре нам удалось устранить все разногласия, и от радно то, что нам удалось построить наши отношения на основе сотрудничества и взаимопонимания. Обе стороны работают в соответствии с законом, и никто не пытается вставлять друг другу палки в колёса. А с уездным советом и префектурой у меня сложились нормальные деловые отношения. Ведь нас объединяют общие интересы.

ГГ: *Благодарим Вас.■*

7 октября, Кишинэу.

“... ясно, что по-настоящему руководит только тот, кто контролирует финансы, собирает налоги и распределяет деньги.”

Гражданский Голос: *Каковы основные проблемы, с которыми сталкивается сегодня примэрия муниципия Кахул, и какие меры предпринимаются для их решения?*

Штефан Брату: Во-первых, перед нами стоит «универсальная» проблема выплаты пенсий и зарплат бюджетникам. К примеру, пенсионеры муниципия Кахул не видели своих пенсий вот уже полгода. Другие проблемы, которые нам предстоит решить, связаны с развитием города, ремонтом и обслуживанием дорог. В Кахуле уже давно никто не следит за чистотой на улицах. Я вступил в должность примэра в условиях чрезвычайно сложных: к тому времени долги примэрии уже превышали 10 миллионов леев, что составляет примерно половину её годового бюджета. Поэтому я стараюсь решить наболевшие проблемы как можно скорее и эффективнее. Мы начали работу над анализом экономической ситуации в Кахуле. В частности, мы внимательно проверяем все бюджетные расходы, предыдущей примэрии.

Мы намереваемся создать специальный аналитический отдел экономического прогнозирования, который предоставлял бы нам необходимую информацию для более эффективного планирования и проведения экономической деятельности. Мы начали также принимать меры по взиманию долгов с наших экономических агентов. В то же время с некоторыми из них мы ведём переговоры о пересмотре сроков по выплате долгов или хотя бы их частичного погашения. Почти 70 % населения города уже давно не платят за квартиры, которые арендуются ими у государства, 50 % - за электроэнергию. Надо тщательно проанализировать положение и найти выход из этого кризиса.

С помощью Правительства нам удалось выдать учителям зарплату за два с половиной месяца (июль – август - сентябрь) и одну зарплату работникам детских садов. Мы се-

рьёзно взялись за наведение порядка в распределении пенсий, так как были зарегистрированы факты получения пенсии некоторыми пенсионерами за месяц вперёд, в то время как остальные не видели своих пенсий месяцами. Мы делаем всё возможное, чтобы пенсионеры получали пенсии хотя бы раз в два месяца. Что касается наведения чистоты в городе и обустройства территорий, мы возродили так называемую «санитарную пятницу»: каждую пятницу большинство экономических агентов участвует на добровольных началах в уборке территорий. Мы были вынуждены прибегнуть к некоторым кадровым перестановкам. Лица, не справлявшиеся на протяжении длительного времени со своими обязанностями, были освобождены от занимаемой должности. По этой причине были уволены, например, шеф муниципальной полиции и руководитель городских коммунальных служб. Кстати, последний нёс прямую ответственность за поддержание чистоты в городе. Надо признать, что и сама примэрия имеет перед многими экономическими агентами немало долгов, которые надо возвращать как можно скорее.

Мы убеждены, что публичная администрация должна активно сотрудничать с населением. Прошло вот уже 100 дней с тех пор, как я занял пост главы примэрии. За это время мне удалось шесть раз выступить по местному телевидению, чтобы проинформировать людей о настоящем положении дел в муниципии и о тех мерах, которые предпринимаются для его улучшения. Таким образом, мы выполняем свои обещания, данные избирателям в период предвыборной кампании, об освещении всей деятельности, осуществляемой примэрией. Люди должны знать, какие факторы повлияли на принятие нами того или иного решения.

Одной из важнейших мер, недавно предпринятой нашей примэрией, было внесение определённых изменений в наш бюджет на вторую



половину текущего года в связи с повышением такс и налогов. Мы повысили некоторые таксы и налоги на 30 %, так как цены за последние три-четыре года повысились, лей обесценился, а некоторые таксы и виды налогов остались прежними, что лишило бюджет муниципия важных финансовых поступлений.

Мы постоянно ищем наименее болезненные для населения пути выхода из глубокого экономического кризиса, в котором находимся. Конечно, всем приходится очень туго. Многие проблемы возникают из-за несовершенного законодательства, которое обязательно надо пересмотреть. В то же время не могу не признать, что недавнее принятие законов, регламентирующих деятельность местных публичных властей, явилось положительным фактом, а делегирование местным властям части важных полномочий является своевременным и прогрессивным шагом.

ГГ: *Что именно нужно улучшить в законодательстве, регламентирующем деятельность местной публичной администрации?*

ШБ: Проблема в том, что данные законы должны быть улучшены таким образом, чтобы примэры обладали не только правом администрирования публичными делами, но и финансовой властью, необходимой им для нормального функционирования в должности примэра, а также выполнения обязательств, данных избирателям. Не является нормальной ситуация, когда фискаль-

ные инспектораты влияют на процесс сбора налогов больше, чем примэрии. Фискальные инспектораты не зависят от примэрий, не подчиняются им и не несут перед ними никакой ответственности. Единственными учреждениями, которые серьёзно воспринимаются фискальными инспекторатами, являются префектура и уездный совет. Если муниципий является по-настоящему независимым административно-территориальным учреждением, его руководство должно контролировать все публичные учреждения на своей территории, включая муниципальный фискальный инспекторат и отдел народного образования. На данный момент мы не контролируем ни сбор налогов, ни деятельность фискальных инспекторатов, ни работу отдела народного образования, ни публичные финансы. Так какое же мы в таком случае муниципальное руководство? Почему деньги, которые собираются здесь, на территории, направляются сначала в центр, а оттуда в качестве субвенций отправляются с большим запозданием к нам назад? Почему деньги, взятые из нашего кармана, должны совершать такой большой путь, когда они могут лежать там с самого начала? Почему я должен нести ответственность за исполнение бюджета, не имея при этом никакой возможности контролировать процесс сбора налогов, в то время как фискальные инспектораты напрямую подчинены Министерству финансов и префекту, который является представителем Правительства на территории? Они являются в каком-то смысле «государством в государстве». Ведь ясно, что по-настоящему руководит только тот, кто контролирует финансы, собирает налоги и распределяет деньги. Люди приходят в примэрию каждый день и спрашивают нас, почему мы не делаем того-то, почему в городе грязно, почему нет зарплаты и т.д. Что тут можно ответить, когда не мы контролируем публичные финансы? Ситуация такова, что власть вроде бы официально наделила нас властью, обязала нести ответственность за всё, что происходит на территории, зато право контроля над финансами предоставила совсем другим лицам. Одним словом, два хозяина в одном дворе.

Выход один: местные власти должны отвечать за сбор налогов, другими словами, полностью контролировать местные публичные финансы. Надо это обсудить и с Правительством, и с парламентариями. Если будут внесены соответствующие изменения, мы сможем намного эффективнее справляться со своими обязанностями. Законы могут быть улучшены. Никто не рождается совершенным. Все мы переживаем переходный период, когда принимаются много законов, иногда противоречащих друг другу - отсюда много неразберихи; то там, то здесь допускаются ошибки, не учитываются определённые факторы, я не говорю уже о фактах злоупотребления государственной властью. Однако реалии наших дней диктуют ясно, что в законодательстве следует добавить, а что исключить. Пример с примарами является одним из самых красноречивых. Только я и муниципальный совет ответственны за то, что происходит в муниципии, а не фискальный инспекторат, который после того, как соберёт налоги, машет нам ручкой и идёт по своим делам. Уездный совет требует от меня отчёта за решение того или иного вопроса, спрашивает с меня, что удалось или не удалось сделать. И хотя тот же уездный совет может потребовать от представителей фискального инспектората явиться в совет и ответить на некоторые вопросы, те в любом случае подчиняются одному лишь префекту. Почему я должен постоянно ждать денег из столицы? Есть же на территории экономические агенты. Хорошо, часть собранных у них налогов я должен давать Центру на содержание армии, полиции, службы безопасности и т.д., но оставшиеся-то деньги я должен потратить на нужды своей местности. Если примар и муниципальный совет контролировали бы публичные финансы, они знали бы, кого следует хорошенько «потрясти», потому что им надо отчитаться перед избирателями, в то время как фискальному инспекторату нет никакого дела до этого. Много ли, мало ли собирают, люди-то приходят ко мне, а не к ним. Люди от меня требуют отчёта, а не от фискального инспектората.

Другая проблема – кадры. Ясно, что люди, получающие ничтожные

зарплаты, которых к тому же не видят месяцами, не продержатся долго на одном месте. Так мы потеряли очень много профессионалов. Уходят учителя, уходят работники детских садов. Сейчас никто не хочет работать в школах и детских садах. Ведь шатающиеся по улицам без дела стайки неухоженных ребят являются прямым следствием катастрофической нехватки педагогов в школах! Кого мы хотим вырастить, какое будущее готовим себе? Разве наши дети не имеют права на образование? Или только дети высокопоставленных чиновников могут учиться в элитарных школах? Наши руководители должны понять, что будущее государства зависит от того, что мы посеём, что мы заложим в наших детях. Но создаётся впечатление, что в Центре сознательно закрывают на это глаза, а это очень опасно.

ГГ: *Были высказаны мнения о неизбежном возникновении серьёзных конфликтов между примарами и префектами, примарами и уездными советами. В каких отношениях Вы находитесь с префектом муниципия Кахул и уездным советом?*

ШБ: Я оказался первым примаром, который родился в Кахуле и был избран жителями Кахула. Отношения с большинством членов уездного совета у меня сложились хорошие. Некоторых из них, уроженцев Вулкэнешть, Кантемира и Кахула, я знаю очень хорошо. Наши отношения строятся на сотрудничестве и взаимопомощи. Если кто-то из них допускает ошибку, я обращаю их внимание на это. Когда я ошибаюсь, они поправляют меня. Мы стараемся всегда советоваться, как лучше решить тот или иной вопрос. Не могу сказать, что между мной и префектом возникали какие-то серьёзные разногласия, несмотря на то, что он отменил несколько решений примэрии. Ничего страшного в этом я не вижу, так как всё было в рамках закона. Мы всегда открыты для плодотворного сотрудничества.

ГГ: *Благодарим Вас. ■*

7 октября 1999 года, Кишинёу

ВЫРАБОТКА И ПРИМЕНЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛИТИК

Энн Кадемиан

В какой стране ни проводились бы реформы в секторе управления публичными делами, повсюду возникает одна и та же проблема: в каких пределах правительство должно предоставить государственным чиновникам самостоятельность, чтобы те одновременно сохраняли нейтралитет, эффективно реализовали публичные программы и ответственно подходили к правительственным фискальным приоритетам? Где следует проводить демаркационную линию, и как её сохранить? Любое решение этой проблемы является, по существу, политическим решением, позволяющим правительству чётко обозначить обязанности чиновников, разумно разделить власть между исполнительной и законодательной ветвями, воспринимать гражданина как клиента, имеющего право на получение качественных публичных услуг, и

ке определённых задач для правительственных агентств или в создании некоторых коалиций в поддержку государственных программ.

Надо признать практическую трудность в различении выработки публичных политик от их применения, так как эти родственные сегменты политического контроля могут столкнуться между собой. Проблемы применения (например, принятия некоторых решений по приёму или увольнению служащих) могут быстро обрести политическую окраску. Соблюдение исполнительных прерогатив ни в коем случае не должно нарушать принцип личной заслуги. Эксперименты, проведённые под знаком разграничения этих двух «родственных» сегментов, показали, что традиционным министерским департаментам уже не удаётся контролировать применение публичных политик и придавать им необходимое направление, как требуют того быстрые изменения в современном обществе. Эти эксперименты, проведённые в вышеперечисленных странах под названием «Новое публичное управление (НПУ)» (New Public Management), развеяли миф о том, что ответственность по выработке публичных политик и их приме-

рованные достижениями (включая контракты между представителями публичного и частного секторов), должны способствовать чёткому установлению обязанностей публичных администраторов и обеспечить качественное оказание публичных услуг. Гибкость, непреклонность, терпимость, человечность, профессионализм и эффективность, а не всевозможные книжные правила или централизованные директивы должны быть положены в основу деятельности государственного чиновника. «Прозрачный» процесс формирования и исполнения бюджета, который основывался бы на выявлении и оценке уровня показателей, должен заменить устаревшие критерии, обусловленные бюрократическими требованиями и недостаточной законодательной информацией. Однако необходимо сначала уточнить, что НПУ понимается многими как игнорирование чиновниками контроля со стороны высших инстанций, а также необходимых юридических процедур и т.д., т.е. игнорирование бюрократии. Это глубоко ошибочное понимание роли НПУ, и к тому же совершенно противоположное принципам качественного управления. Превыше всего НПУ ставит принципы прямой ответственности и менеджерской самостоятельности, когда полномочия министров и председателей исполнительных департаментов чётко разграничены: министры должны быть ответственны за определение целей, которые необходимо достигнуть, и приобретение необходимой продукции или услуг, а руководители департаментов – за установление объёма работы, необходимого для производства соответствующей продукции или оказания услуг. Любое вмешательство министров в деятельность руководителей департаментов должно быть сведено к минимуму. Другими словами, публичные администраторы должны практиковать гибкие и мотивированные рыночные технологии НПУ, но они должны делать это в рамках контракта, в котором положения определены чётко и недвусмысленно.■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из статьи *What Do Want Public Managers To Be? Compering Reforms*, Журнал *Public Administration Review*, выпуск 58, № 3, май-июль, 1998. Все права принадлежат издателям.)



Веткин С.

как индивида, имеющего перед государством определённые обязательства. Такие страны, как Новая Зеландия, Великобритания, Австралия и Канада, нашли неожиданный ответ на этот вопрос: необходимо установить «правила игры» таким образом, чтобы процесс выработки публичных политик (определение главных задач, организационных поручений и т.д.) был отделён от процесса самих действий, т.е. применения данных политик. Ответ общеизвестен, так как он относится к расхождению между теорией и практикой, ставшему традиционным для анализов, связанных с публичной администрацией. В США, например, публичного администратора помимо всего называют ещё и «лидером», или даже «антрепренёром», который не только несёт ответственность за политические последствия своих действий по управлению публичными делами, но иногда активно участвует в обсуждениях по выработ-

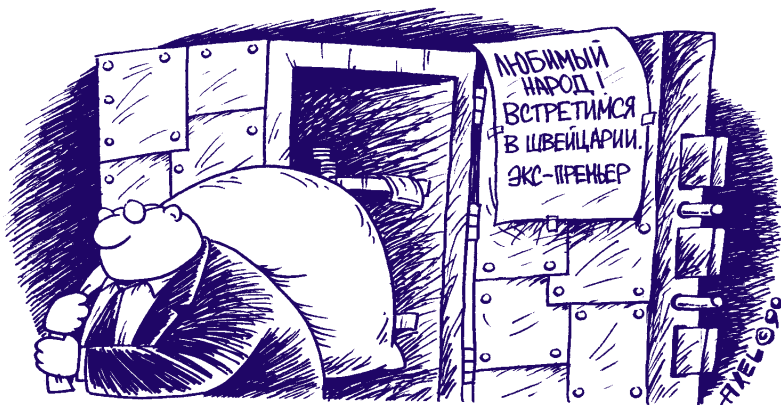
ке не могут быть разделены без того, чтобы не потерять контроль над публичной администрацией. С помощью НПУ западные демократии пытаются преодолеть следующие проблемы: 1) необходимость сокращения затрат в публичном секторе, одним словом, необходимость «затягивания пояса»; 2) растущий цинизм по отношению к правительственной бюрократии; 3) международная рыночная экономика, игнорирующая усилия и интересы национальных политик.

НПУ предусматривает, что только личные достижения и ответственности должны определять пребывание государственного чиновника на своём посту, а не другие какие-либо факторы, что граждане в качестве «клиентов» публичных услуг должны играть решающую роль в определении и оценке личных достижений и степени ответственности государственных чиновников. Вместе с тем краткосрочные контракты и контракты, мотиви-

БОРЬБА С МЕЖДУНАРОДНОЙ КОРРУПЦИЕЙ

Франк Фогль

Чтобы успешно конкурировать на рынках Центральной и Восточной Европы, корпорации развивающихся стран должны доказать на деле, что они являются честными организациями, имеющими самые серьёзные намерения. Достаточно только, чтобы в прессе был опубликован ряд доказательств по факту подкупа должностных лиц, в котором замешана какая-то компания, или её участия в сомнительных сделках, как спрос на продукцию этой компании быстро упадёт, а её акции на валютных биржах значительно понизятся. В случае, если пресса ещё не располагает прямыми доказательствами о фактах коррупции и сомнительной деятельности компании, но ведёт длительное и настойчивое журналистское расследование, это уже может серьёзно «подмочить» репутацию данной компании и привести к тому, что всё меньше людей захотят иметь с ней дело.



В последнее время транснациональные компании всё активнее включаются в глобальное движение против коррупции. Пять лет назад предположение о подобном участии вызвало бы одну лишь ироничную улыбку. Однако в наши дни даже очень большие и сильные организации вынуждены участвовать в нелёгкой борьбе с коррупцией. Приведём лишь несколько примеров, иллюстрирующих вышесказанное:

- Президент компании «Royal Dutch Shell», Марк Муди-Стюарт, разработал для своей организации новый деловой кодекс, согласно которому «Shell» полностью исключает практику, так или иначе связанную с подкупом публичных администраторов;

- Президент Международного банка Джеймс Вулфенсон в своём недавнем обращении к министрам финансов и руководителям центральных банков более 170 стран призвал их следовать новым деловым принципам, основанным на «честном и справедливом руководстве, открытости, прозрачности, свободном обмене информацией и непримиримой борьбе с коррупцией»;

- Ханс Энгельбардтс, генеральный секретарь «Public Services International» - международного объединения профсоюзов работников государственного сектора - отметил, что пришло время, когда профсоюзы должны взяться всерьёз за решение проблем, связанных с коррупцией, и «начать энергичную работу в этом направлении».

В основе движения транснациональных компаний против порочной практики взяточничества лежит соглашение по борьбе с коррупцией в рамках Организации экономического развития и кооперации (ОЭРК). Это соглашение было подписано 29 членами ОЭРК и 5 странами Латинской Америки и Восточной Европы, идущими по пути рыночной экономики и демократических преобразований. Соглашение придаёт глобальный характер принципам, которые лежат в основе закона Соединённых Штатов Америки о борьбе против коррупции. До сих пор в одних

лишь США взяточничество расценивалось как уголовное преступление. С момента своего вступления в силу соглашение ОЭРК тотчас привлекло внимание многих руководителей компаний и профсоюзов к проблеме международной коррупции.

Соглашение ОЭРК по борьбе со взяточничеством дало импульс таким организациям, как Всемирный банк, которые стараются убедить развивающиеся страны в необходимости чёткого, строгого и эффективного законодательства, направленного против коррупции. Это предполагает создание эффективных институтов власти по борьбе с коррупцией, которые взяли бы со всей серьёзностью за искоренение злоупотреблений, допускаемых чиновниками всех уровней. Скандалы, связанные с мздоимством в высших эшелонах власти в странах переходного периода, уже давно никого не удивляют.

Ассоциация «Transparency International», неправительственная и политически нейтральная организация, имеющая свои филиалы в более чем 70

странах, также усилила своё давление на различные компании, правительства и международные организации в целях активизации борьбы с коррупцией. Она предполагает опубликовать специальное исследование, в котором были бы указаны страны, где коррупция достигла огромных масштабов и процветает почти беспрепятственно. В этом исследовании будут также указаны социально-политические и экономические параметры этих стран, их уязвимые стороны, а также причины, мешающие нормальному развитию. Таким образом, прежде чем завязать экономические отношения с какой-либо развивающейся страной, деловые люди смогут сначала ознакомиться с необходимой информацией о данной стране, а потом уж решать, стоит ли инвестировать в неё или нет. Если правительство и граждане развивающейся страны жизненно заинтересованы в коренных изменениях своей социально-политической и экономической системы, они должны приложить максимум усилий по привлечению инвестиций из-за рубежа, предварительно создав для этого благоприятную законодательную почву, а также сильные институты власти, способные успешно бороться с казнокрадством и коррупцией. Стоит ли говорить о последствиях, обрушивающихся на народы, чьи коррумпированные правительства не гнушаются самыми низкопробными методами, чтобы удержаться у власти, и которые абсолютно равнодушны к судьбе своих граждан и к государству в целом?

Закон о борьбе с международной коррупцией действует на территории США уже давно, и американские компании научились процветать и богатеть, не нарушая его основных положений. Они прекрасно усвоили, что себе дороже пускаться в авантюрные и сомнительные сделки, необратимо ведущие к полному моральному разложению и деградации общества.

Лишение возможности давать «на руку» в корыстных целях заставляет корпорации искать этические средства для достижения процветания и успешной конкуренции на мировых рынках. В наше время люди предпочитают стабильность и чёткость правил, равных для всех. К счастью, всё больше деловых людей стали это понимать, в противном случае нас ожидает хаос и закон джунглей. Но, к сожалению, есть ещё очень много стран, которые упорно продолжают доказывать миру жизнеспособность этого «закона».

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *How To Successfully Fight Corruption*, электронный журнал *Economic Perspectives*, ноябрь, 1998. Все права принадлежат Службе информации Соединённых Штатов Америки (USIA)).

КОНТРОЛЬ НАД ПРОЦЕДУРАМИ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ НЕЗАВИСИМОСТЬЮ В АМЕРИКАНСКОЙ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ

Стефен Брейер

Учреждения, которые уполномочивают магистраты контролировать исполнение судьями своих профессиональных обязанностей, являются одним из ключевых факторов, гарантирующих независимость судебной системы США. Этот аспект не всегда находится в центре внимания анализов по вопросу о судебной независимости. Но если внимательно приглядеться к тому, как рабочая среда влияет на деятельность судей, то можно прийти к выводу, что вопрос о том, кто контролирует условия, в которых они принимают определённые судебные решения, представляет большую важность для независимости судебной системы.

Существуют несколько учрежденческих колонн, на которых держится вся американская юридическая администрация. Одной из них является Судебный консилиум США (*Judicial Conference of the United States*), который был создан в 1922 году. Он состоит из 13 председателей судебных округов, 12 судей-председателей окружных трибуналов, председателя Международной торговой палаты и председателя Высшей судебной палаты. Судебный консилиум вырабатывает национальные политики для судей и следит за работой Административного комитета судей США.

Одной из очень важных обязанностей, которую консилиум исполняет наравне с Конгрессом, является установление различных судебных процедур. В одном из своих решений (*Rules Enabling Act*) Конгресс уполномочил администраторов судебной системы установить собственные правила проведения процедур по решению уголовных и гражданских дел, а после промульгации Федеральных правил по гражданским процедурам в 1938 году Высшая судебная палата установила большинство процедурных правил для федеральных судов. Хотя процесс выработки процедурных правил проводится независимо от Конгресса, это не означает, что он закрытый и находится вне публичной ответственности. Первоначальные варианты этих правил разрабатываются

и предлагаются консультативными комитетами, специализирующимися в области различных категорий гражданских, уголовных и апелляционных дел. Эти комитеты состоят из судей, служащих министерства юстиции, профессоров права, адвокатов, специалистов по уголовным и гражданским делам. Первоначальный вариант сначала предлагается публике для его обсуждения и комментирования, после чего он направляется в Постоянную комиссию по практическим правилам и процедурам (*Standing Committee on Rules of Practice and Procedure*). Данная комиссия рассматривает вариант и, в свою очередь, направляет его в Юридический консилиум, который рекомендует его для утверждения в Высшей юридической палате. В случае, если Высшая палата принимает этот вариант как обязательные процедурные правила на федеральном уровне, он направляется в Конгресс для окончательного утверждения. Если же Конгресс по какой-то причине не принимает его, он возвращается в Высшую юридическую палату для соответствующей доработки. Предложенные процедурные правила входят в силу лишь тогда, когда они утверждаются Конгрессом как законодательные акты. Чёткое следование утверждённым процедурным правилам в процессе судебного разбирательства и принятия решений является залогом независимости судебной системы.

Помимо Судебного консилиума существуют и другие учрежденческие компоненты, содействующие сохранению независимости судебной системы. Они были созданы Конгрессом в 1939 году. Это Административный комитет судей США (АКС) и Консилиум судебных округов (КСО). АКС занимается вопросами централизации судебной администрации, а КСО – контролем среды, в

которой судьи осуществляют свою деятельность. Служащие АКС являются профессиональными администраторами, которые подчиняются Судебному консилиуму. Он отвечает за администрирование бюджетом федеральных судов, принятие на службу персонала, контроль над качеством выполнения работы, приобретение технического оборудования и т.д. 13 судебных окружных конси-



лиумов состоят из их председателей и судей-членов окружных судов и трибуналов. Они освещают промульгацию и соблюдение местных законов и процедурных правил, изучают ресурсы и т.д. Одним словом, что касается эффективности судебной системы, основные ответственности приходится на долю Судебного консилиума.

Другим компонентом судебной системы является Федеральный судебный центр, созданный Конгрессом в 1967 году. Этот центр возглавляет председатель Высшей судебной палаты и ещё шесть судей, избранных Судебным консилиумом и АКС. Центр отвечает за проведение в рамках судебной администрации расследований по проблемам, представляющим большую важность для сохранения юридической справедливости в стране, а также разрабатывает и предлагает воспитательные программы для федеральных судей. ■

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

КОНТРАКТЫ ПО ДОСТИЖЕНИЯМ В ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Джим Брэмби

В последнее время в области руководства публичными делами можно заметить, что всё чаще уделяется внимание не традиционным трудовым контрактам, а выборочному применению так называемых контрактов по достижениям (performance contracts).

Контракты по достижениям (КД) всё чаще применяются как средство, способствующее развитию более ответственных, решительных и эффективных публичных администраций. В процессе публичного администрирования КД служат как инструмент, с помощью которого определяются ответственности и ожидания двух

го ряда экспериментов и поисков альтернативных вариантов.

КД применяются, в частности, в таких странах, как Австралия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Новая Зеландия, Норвегия и Испания. Многочисленные организации, специализирующиеся в данной области, анализируют жизнеспособность этих типов контрактов в различных условиях. Существуют несколько мотивов, из-за которых некоторые страны начали применять различные типы КД в их публичных секторах: 1) более четкое определение целей; 2) концентрация внимания на результатах труда; 3) возращение ответственности.

Каждый из нас сталкивался не раз с проблемами, вызванными традиционной бюрократией. Более того, эти проблемы были широко освещены и прокомментированы, в частности, прессой. Главным средством контроля, используемым бюрократией, остаётся пока трудовой контракт. Применение КД значительно отличается от подобной формы контро-

ля, и его результаты, полученные во многих странах, вселяют надежду. Однако для других стран использование терминологии и структуры КД в публичном секторе остаётся пока очень противоречивым делом. Например, для новых демократий Центральной и Восточной Европы, вовлечённых в модернизацию своих публичных секторов, применение КД представляет многочисленные трудности и западни. Однако надо признать и то, что КД не предусматриваются для применения в любых условиях. В высокоразвитых странах эта проблема обсуждается очень горячо. Конечно, КД устраняют множество препятствий, вызванных традиционной бюрократией, но, увы, они же создают новые проблемы. Литературы, которая освещала бы более детально все аспекты данной проблематики, пока ещё очень мало. Мы находимся только в самом начале пути. Публичные администраторы хотят знать, какой тип контрактов является более эффективным в определённых условиях. Существу-

ют различные формы КД: 1) соглашение о принципах (framework agreement); 2) бюджетные контракты; 3) соглашения об организационных достижениях (organizational performance agreements); 4) соглашения, заключённые с исполнительным директором (chief executive performance agreements); 5) соглашения о поставке-купле (purchaser-provider agreements); 6) контракты по межправительственному партнёрству; 7) соглашения по оказанию клиентам различных услуг (private supplier contracts).

Главной целью вышеназванных контрактов/соглашений является достижение как можно большей ясности в том, что касается ожиданий обеих сторон, и даже в том случае, когда они осуществляются в рамках иерархических отношений, в первую очередь, делается ставка на взаимопонимание и общую заинтересованность. Применение КД показывает, что правительства пытаются найти новые методы эффективного достижения целей, так как в наше время традиционные бюрократии уже не могут справиться со всеми проблемами, связанными с реализацией правительственных программ.

Точных моделей или определений КД пока ещё нет. Как мы уже говорили, КД только начинают свой путь, и это требует длительного экспериментирования. Но уже никто не сомневается - ни исследователи, ни правительства, - что подобные контракты очень выгодны, так как они значительно увеличивают эффективность публичной администрации. Применение традиционных юридических контрактов рекомендуется, главным образом, в двух случаях: 1) поставщик продукции или услуг не является правительственным агентством; 2) поставщиком является государственное коммерческое предприятие. Это очень важно, так как к традиционным юридическим контрактам в рамках публичного сектора необходимо прибегать только в особых случаях.■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *OECD Countries Find That Performance Contracting Pays*, журнал *Public Management Forum*, выпуск V, № 3, май-июнь 1999. Все права принадлежат издателям.)



Patrick Eden

сторон: лица, нанимаемого на работу, и работодателя - для получения взаимовыгодных и приемлемых результатов. Чтобы лучше соответствовать бюрократической специфике каждой страны, КД могут принимать различные формы.

В отличие от традиционных контрактов КД не обладают юридической силой. В большинстве случаев не имеет смысла, чтобы какое-то учреждение публичного сектора подавало в суд на другое учреждение, относящееся к этому же сектору. Во многих странах подобные тяжбы невозможны с юридической точки зрения. Исключением могут стать учреждения, находящиеся под юрисдикцией различных ведомств.

Эта тенденция к предпочтению КД доказывает, что во многих странах пришли к следующему выводу: интересы обеих сторон могут соблюдаться без того, чтобы прибегать к традиционным бюрократическим формам. Процесс выработки и установления типов и форм контрактов характеризуется проведением цело-



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД «YEHUDI MENUHIN»

является неправительственной и некоммерческой организацией. Фонд был основан в Бельгии в 1991 году.

Перед фондом стоят следующие цели:

- улучшение условий, в которых находится ребёнок, посредством музыки, изобразительного искусства и всех дисциплин, способствующих его полноценному развитию;
- широкое ознакомление с многообразием музыкального самовыражения и воспитание терпимости и уважения к культурам других народов посредством организации специфических мероприятий в виде концертов «От ситара до гитары», «Скрипки всего мира», «Голоса мира» и «Мечты Менухина»;
- поддержка представителей исчезающих культур посредством организации международных форумов (например, Собрание европейских культур);
- координирование и реализация некоторых культурных проектов, инициированных Иегуди Менухиным, во всём мире.

Администрация

Руководство деятельности фонда осуществляется международным комитетом. Основателем фонда был Иегуди Менухин.

Финансовая поддержка

Программы деятельности фонда финансируются спонсорами и частными благотворителями, проживающими как в Бельгии, так и за её пределами. Значительную часть бюджета организации представляют субсидии, выделенные Европейским Сообществом, Советом Европы, ЮНЕСКО, Французским сообществом Бельгии и др. 17 сентября 1996 года фонд получил разрешение на принятие денежных субсидий, не облагаемых налогом, от благотворителей, являющихся гражданами Бельгии. Главными спонсорами являются: Marubeni, Sodexho, AUDI A.G., Le Credit Suisse, RTL-TV1, Roularta, Ernst & Young, Sabena, Virgin Airlines, De Waele, Krupp Foundation, Fortis Belgium Foundation, Hattori Foundation и др.



Проведённая деятельность

- 1992. Концерт, посвящённый открытию фонда, в Брюсселе (октябрь);
- 1993. Концерт «Скрипки всего мира»; начало реализации программы по развитию и поддержке творческих способностей детей Европы «MUS-E» (июль-октябрь);
- 1994. Международный форум «Live Music Now» в г. Спа (май); концерт классической музыки «Yehudi Menuhin in Concert» (июнь); осуществление нескольких проектов в рамках программы «MUS-E» в семи начальных школах в семи государствах Европы;
- 1995. Проведение в рамках программы «MUS-E» первого международного семинара по проблемам творческого развития, Швеция (июль); концерт «От ситара до гитары» (ноябрь);
- 1996. Юбилейный концерт, посвящённый 80-летию со дня рождения Иегуди Менухина (апрель); второй международный семинар в рамках программы «MUS-E», г. Будапешт (июль); разработка проекта «Собрания европейских культур»; встреча координаторов программы «MUS-E» (декабрь);
- 1997. Третий международный семинар в рамках программы «MUS-E», г. Перприньян, Франция (июль); концерт «Голоса мира» (19 ноября); первый симпозиум Собрания европейских культур, организованный в Парламенте Европы (21 ноября);
- 1998. Расширение деятельности Собрания европейских культур – его участие в праздновании 50-летия со дня основания Конгресса европейского движения, Голландия (май); создание программы «MUS-E France» (июнь); вторая встреча представителей Собрания европейских культур, г. Лиссабон (сентябрь); выпуск компакт-диска «Голоса мира»; концерт классической музыки «Мечты Менухина»; создание в рамках фонда Международного комитета по исследованию и развитию творческих способностей ребёнка; открытие в Германии и Испании двух филиалов фонда: «Yehudi Menuhin Stiftung Deutschland» (ноябрь) и «Fundacion Yehudi Menuhin Espana» (декабрь);
- 1999. Проведение «Форума культур Европы в региональной Европе» (январь); международный концерт, г. Штуттгарт, Германия (январь); выпуск компакт-диска «Голоса мира» (январь); создание программы «MUS-E Holland» (январь); международный концерт, г. Марл, Германия (февраль); концерт памяти Иегуди Менухина в Парламенте Европы (21 марта).

Адрес: Chaussee de la Hulpe 61, B-1180, Brussels, Belgium

Тел.: 32 2 67 33 504, 67 25 299, **E-mail:** menuhin.foundation.skynet.be

ТРЕТИЙ СЕКТОР И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ

Энтони Гидденз

Первым условием для развития деятельности третьего сектора является глобализация. На первый взгляд, термин «глобализация» не имеет ничего общего с благотворительными организациями и гражданским обществом, но надо заметить, что дела обстоят не совсем так. Глобализация ведёт к расширению и укреплению взаимосвязи между людьми, государствами, регионами всего мира; она подводит нас к пониманию того, что мы должны жить и трудиться в рамках единого глобального рынка. Более того, она диктует необходимость радикального переустройства наших учреждений. Глобализация влияет на нашу дальнейшую жизнь так же, как и основные институты нашего общества. Она меняет природу государств и современное восприятие слова «суверенитет». Она всё больше влияет на семью, на наши эмоции. Одним словом, глобализация представляет собой ряд фундаментальных изменений в нашем бытии и мышлении.

Хотелось бы отметить три важнейших результата глобализации:

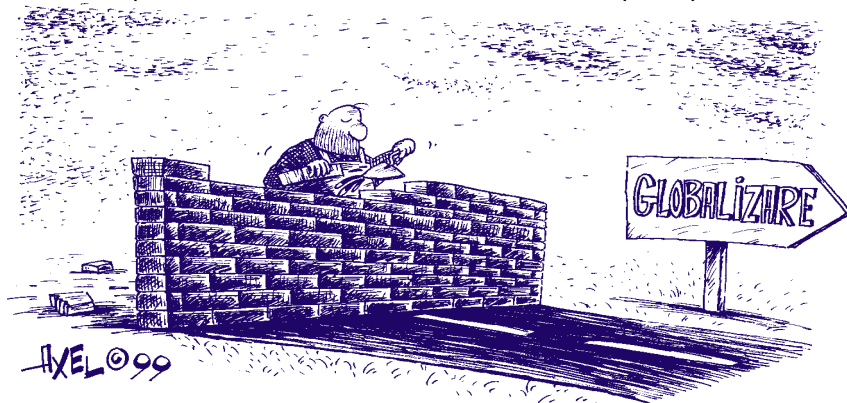
1) Изменение характера национального государства. Развитие глобального рынка ослабляет роль национального государства и политический контроль над национальной экономикой. Глобализация способствует росту и самоутверждению местных сообществ. Децентрализация является неотъемлемой частью процессов глобализации. Она создаёт новые экономические и культурные регионы. Отныне правительства не имеют морального права недооценивать и обходить стороной эффекты глобализации. Она очень важна особенно для третьего сектора, так как предполагает новые формы развития сообщества и возвращение к формам самобытной местной демократии.

2) Научные новшества и технологические изменения. Глобализация несёт с собой многочисленные научные новшества и существенные изменения в области технологий. Когда мы говорим о них, надо иметь в виду, в частности, и изменения «информационных технологий». Очень верно то, что они революционизируют как национальную экономику, так и коммуникативные системы. Вероятно, самым важным «сплавом» века явилось объединение информационных технологий с коммуникативными системами. В противном случае западный мир был бы лишён тех финансовых рынков и бирж, которые работают 24 часа в сутки, и которые так важны для современной капиталистической экономики. Нельзя недооценивать и роль научных новшеств в нашей жизни. Сама наука стала, так сказать, глобальной. Сейчас она влияет на нас куда активнее и глубже, чем раньше. Поэтому наше отношение к науке изменилось. В качестве простых граждан мы сейчас куда чаще «общаемся» с наукой, чем в прошлые времена. Когда мы слышим о клонировании, генетических изменениях у человека, животных и растений, обычно нам кажется, что это всего лишь какие-то особые изолированные случаи, и только в этой области нам приходится иметь дело с научными новшествами, прямо или косвенно влияющими на нашу жизнь. Однако это далеко не так. Эти научные открытия и новшества достаточно симптоматичны для различного рода ситуаций, связанных определённым с риском, и которые нам предстоит в будущем преодолеть. А это неминуемо даст различные политические и социальные результаты.

3) Изменение обычаев и традиций. В общих чертах, обычаи и традиции меняются практически во всём мире. Действия и жизнь прошлых поколений были предопределены в боль-

шой степени незыблемыми обычаями и традициями, чего не скажешь о более поздних поколениях. В качестве примера можем привести отношение к институту семьи и роли женщины в современном обществе. Если бы вы родились женщиной 30 лет назад, вы уже с детства знали бы примерно, что вас ожидает в будущем — домашнее хозяйство, уход за детьми, стирка белья, стряпня и т.д. В наши дни такая судьба рассматривается большинством современных женщин как самая отвратительная или, в лучшем случае, несчастная. Кто-то может возразить, что это не относится к странам, где исповедуется ислам, но некоторые сдвиги в сознании наблюдаются уже и там. Их уже не остановить. Они разрушают старые политические формы. Новые политические формы устанавливают отношения между руководителями и гражданским обществом, т.е. той частью общества, в которой традиционно оперирует третий сектор. Старые социалисты думали, что институты гражданского общества можно было заменить властными учреждениями. Они стремились заменить саму основу гражданского общества всевозможными правительственными администрациями и бюрократиями, мотивируя это тем, что они более эффективны в «управлении» людскими судьбами. Разрушительные результаты этого эксперимента известны всему миру. С другой стороны, неоллибералы-«фундаменталисты» предложили государству вообще «убраться» из гражданского общества и не «мучить» его больше, аргументируя это тем, что без государства люди как в сказке заживут в мире и гармонии. Но и эти воззрения не выдерживают критики в условиях современных реалий. Эффекты глобализации указывают на необходимость установления настоящих партнёрских отношений между руководителями и гражданским обществом. Чтобы общество процветало, необходимо установить равновесие между тремя факторами: правительством, рынком и гражданским обществом. Если один из этих факторов «вырвется», чтобы доминировать в ущерб остальным, нужно ждать большие неприятности и проблемы. Мы должны найти самые эффективные формулы равновесия между этими факторами в многообещающей эре глобализации, в которой нам предстоит жить. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *The Role Of The Third Sector In The Third Way*. Журнал *Focus*, № 2, сентябрь, 1999. Все права принадлежат издателям.)



ЧТО ОЗНАЧАЕТ АККРЕДИТАЦИЯ НЕПРИБЫЛЬНОГО СЕКТОРА?

Эндрю Кингман

Как узнать, является ли какая-то неприбыльная организация серьёзной, которой можно довериться, не рискуя? Расходует ли она деньги, которые мы ей даём, на реализацию программ, представляющих общественный интерес, или использует их для удовлетворения личных нужд своих членов? Это вопросы, которые представляют особую важность как для самих неприбыльных организаций (НПО), так и для спонсоров.

Что касается конца XX века, весь цивилизованный мир давно понял, что к потребителю нужно обращаться чуть ли не «Ваше Величество». Стандарты в индустрии, продовольственной промышленности, медицине устанавливаются и регулируются по вкусу потребителя. Однако каковы последствия концепции, согласно которой потребитель будет рассматриваться как спонсор? Необходимо выявить ряд общепринятых критериев, которые позволят сделать объективный вывод в отношении того, что касается честности и эффективности НПО. Таких универсальных стандартов пока ещё нет. Конечно, спонсор является не единственным, кто интересуется тем, как справляется НПО с взятыми на себя обязательствами. Скорее всего, наиболее заинтересованными в этом являются сообщество, среди которых действуют НПО, и уж самыми заинтересованными являются люди, которым НПО адресуют свои услуги. Теперь попробуем видоизменить этот вопрос примерно так: «Можем ли мы быть уверены в том, что неприбыльная организация, которую мы поддерживаем, искренна в своих намерениях, хорошо организована и эффективна?» Если ставить вопрос таким образом, тогда эта проблема будет рассматриваться с общей точки зрения и спонсоров, и получателей. Немногих спонсоров удовлетворяют одни лишь заверения о том, что неприбыльная организация, которой они доверили деньги, искренна в своих намерениях. Большинство спонсоров хочет быть уверено, что люди или дело, ради которых были даны деньги неприбыльной организации, напрямую смогут воспользоваться результатами их финансовой поддержки.

Следовательно, надо признать, что честность, организационная эффективность и прямые результаты являются для НПО теми критериями, в которых заинтересованы, в первую очередь, спонсоры. Но как оцениваются и освещаются эти критерии?

Оценка честности. При регистрации неправительственной организации, произведённой публичным учреждением, определяется её статус как неприбыльной организации. И всё. Если количество зарегистрированных НПО в какой-то слаборазвитой стране может удовлетворить спонсора, уроженца этой страны, то этого нельзя сказать о спонсоре, гражданине таких стран, как США, Германия или Великобритания, потому что в этих странах благотворительные и неприбыльные организации регистрируются очень легко. Например, в Великобритании доверие спонсоров основывается на традициях почти четырёхсотлетней давности. Что касается стран, в которых неприбыльный сектор относительно молод, то осторожность и подозрительность спонсоров отнюдь не кажутся чем-то странным и обидным. Это действительно наблюдается в тех странах, в которых международное финансирование способствовало молниеносной экспансии данного сектора. Всё очень просто: официальная регистрация статуса неприбыльной организации отнюдь не гарантирует автоматически полное доверие со стороны спонсора.

Оценка организационной эффективности. На данный момент существует множество практических моделей в области управления НПО. В большинстве случаев, эти модели, используемые НПО, не содержат информации, касающейся механизмов контроля, которые позволили бы спонсорам или пользователям проверять, какие стандарты применяют НПО в своей деятельности. Одну из немногих попыток установить комплекс универсальных стандартов, которые могли бы быть обсуждены не только некоммерческими организациями, но и спонсорами, предпринял Международный консилиум финансирующих организаций (МКФО), в состав которого входят 11 государств. Трудно оспорить искренние намерения и практический характер большинства стан-

дартов, предложенных такими организациями, как МКФО. Вместе с тем сторонники этого типа аккредитации должны учесть, что их стандарты не могут навязывать какую-то импортированную из частного сектора организационную модель. Многочисленные НПО выработали системы и структуры управления, которые позволяют им содержать персонал, состоящий из добровольцев и оплачиваемых служа-



щих. Это представляет важную часть того, что касается понятия НПО.

Оценка произведённого эффекта. Труднее всего выработать комплекс универсальных стандартов оценки произведённого эффекта. Если неприбыльная организация хочет завоевать доверие и симпатию спонсоров, она должна убедить их в том, что денежные пожертвования и вклады дадут самый значительный и благотворный эффект. Финансирующие организации и частные благотворители имеют право на получение отчётов о том, как их вклады влияют на реализацию осуществляемой программы. В высокоразвитых странах, где неприбыльный сектор хорошо очерчен и структурирован, для большинства спонсоров вполне достаточно одного лишь отчёта или информационного сообщения. Это говорит о том, что функционирует хорошо отлаженный рыночный механизм: публичная арена, в которой оперируют некоммерческие организации, позволяет спонсорам быстро разобраться в том, кто есть кто среди НПО. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Accreditation – A Kitemark For The Non-Profit Sector?* Журнал *Alliance, Building Resources For The Community Worldwide*, выпуск IV, № 3, 1999. Все права принадлежат издателям.)

ЕВРОПЕЙСКИЕ ФОНДЫ СЕГОДНЯ

Саймон Браун

Фонды представляют значительную часть финансирующих независимых сообществ. Для некоммерческих общественных организаций они являются ценным источником получения субвенций. Собственность и капиталы первых тридцати фондов Европы превышают 40 миллиардов экю (примерно 41 миллиард долларов США). Они ежегодно предоставляют гранты в общей сумме 1, 5 миллиардов экю. Доступ к этим ресурсам требует времени, терпения и определённых качеств, а иногда даже и немного везения.

Но что же такое фонд? Как удалось этим организациям добиться такого развития, которое позволило им существенно влиять на процессы социальных изменений, став ценной альтернативой традиционной правительственной поддержке? Можно ли найти что-то общее между английским *trust*, французским *fondation*, немецким *stiftung* и польским *fundacja*? Можно ли провести между ними какую-то разделительную черту?

Корни благотворительности

Сообщество фондов Европы очень богато и разнообразно; каждое сообщество отражает характер своей национальной культуры и философии. В некоторых странах Западной Европы фонды появились как результат благотворительной деятельности таких значительных личностей, как Гинесс и Кадбари. В Восточной Европе социально-политические перемены конца 80-ых годов широко способствовали появлению независимых неполитических фондов. Но следует заметить, что процесс развития фондов в католических и протестантских странах радикально отличается от характера деятельности фондов Центральной и Восточной Европы.

За последние два десятилетия интересы частных основателей фондов существенно изменились. Европейский Союз (ЕС) вырос из маленького блока, состоящего из шести государств (называвшегося ранее Европейским Сообществом Угля и Ста-

ли), в мощный союз 15 полноправных членов-государств. Планы ЕС предусматривают привлечение в союз 12 новых членов (в частности, стран Центральной, Восточной, и Юго-Восточной Европы) в первые десятилетия XXI-го века. Расширение союза и современные методы взаимодействия между его членами нашли своё отражение и в перспективных планах фондов. Нацио-

- это независимая, некоммерческая, неполитическая организация, обладающая собственными ресурсами, источником которых обычно является учредительный капитал;
- имеет собственный руководящий орган;
- использует свои финансовые ресурсы в воспитательных,



Alberto Ruggieri

нальные интересы уже не являются движущей силой процессов социально-экономического развития общества. Зато простые граждане и правительства начали смотреть дальше своих национальных границ, осознавая всё больше тот факт, что экономическое и социальное процветание достигается благодаря самому тесному межгосударственному сотрудничеству, а не захватническим войнам и всевозможным конфликтам. Существует множество фондов, чья деятельность направлена на установление связей в рамках европейского сотрудничества, что способствует предоставлению финансово-технической помощи на всём европейском пространстве.

Нам кажется важным представить более детальное и приемлемое описание того, что касается фонда и его роли в развитии общества. Например, Европейский центр фондов предложил целый ряд общих концептов для определения фонда как такового:

культурных, религиозных, научно-исследовательских целях и т.д. посредством предоставления грантов гражданским объединениям, или разворачивает собственные программы и проекты.

Несмотря на существование множества различий национального характера, исходящих из многообразия юридических и культурных аспектов развития государств, а также терминологии, используемой в разных странах и регионах, эти концепты охватывают характеристики большинства современных европейских фондов, чётко разграничивая фонды и гражданские объединения.

Западная Европа

В Западной Европе фонды располагают в основном учредительным капиталом, из которого предоставляются гранты или осуществля-

ются программы деятельности. Самые известные европейские фонды получили свой учредительный капитал от сильных международных корпораций Европы. Среди них можно назвать фонды: *The Welcome Trust* (Великобритания), *Fondazione Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde* (Италия), *Bertelsmann Stiftung* (Германия). Помимо своих собственных программ большинство западноевропейских фондов осуществляет программы по предоставлению финансово-технической помощи. Существуют также фонды, которые предоставляют гранты на местном и региональном уровнях.

Центральная и Восточная Европа

С каждым годом в Центральной и Восточной Европе растёт число действующих фондов. Обычно их деятельность финансируется из-за рубежа. Эти фонды не соответствуют полностью вышеуказанным концептам, а положение, в котором находятся пост-коммунистические страны, в какой-то мере оправдывает это. Они распределяют финансовые средства и помощь, которую получают из-за рубежа как для своих рабочих программ, так и для различных гражданских объединений, становясь, таким образом, существенной частью независимого финансирующего сообщества этих стран. Поэтому их следует считать жизненно важной частью всего сообщества европейских фондов. Особую роль в этом регионе играют филиалы фонда *Soros*, которые являются практически самыми важными и известными организациями, финансирующими местные гражданские ассоциации. Фонд *Soros* оказывает гражданам этих стран также и индивидуальную финансовую и техническую помощь для осуществления общественно полезной деятельности или продолжения учёбы.

Сообщество фондов этих стран постоянно расширяется. Фонды представляют здесь официальный метод, с помощью которого граждане отдельно взятого сообщества добровольно собирают и используют денежные средства для того, чтобы качественно улучшить свою

жизнь. Именно эти граждане поддерживают благотворительное сообщество. Таким образом, фонды могут стать исключительно важным инструментом, с помощью которого общество сможет качественно анализировать и решать свои социальные, экономические и экологические проблемы, мобилизовать новые ресурсы, устанавливать тесные деловые контакты между различными неправительственными организациями, коммерческими и государственными агентами. Хорошим примером в этом смысле являются Великобритания и Германия.

Классификация фондов

В Европе существуют различные типы фондов. Помимо фондов корпоративных, а также тех, которые располагают учредительным капиталом, есть и такие, которые осуществляют свою деятельность за счёт доходов от лотереи и азартных игр. Другие фонды являются смешанными, так как комбинируют элементы всех вышеперечисленных типов фондов. Например, фонд может обладать учредительным капиталом, расширяться за счёт прибыли от лотереи, азартных игр и в то же время собирать добровольные денежные пожертвования со стороны населения для того, чтобы осуществить некоторые мероприятия публичного характера. Европейский центр фондов предложил классификацию европейских фондов на четыре группы. Каждая группа имеет несколько подкатегорий, число которых варьирует в зависимости от специфики каждой страны. Этими четырьмя группами являются:

- независимые фонды;
- корпоративные фонды;
- фонды, финансируемые государством;
- фонды, собирающие денежные средства у населения.

Одними из наиболее известных являются **независимые** фонды. Они контролируются семьями и советами директоров. Обычно учредительный капитал, на основе которого создаётся фонд, является индивидуальным или семейным по-

жертвованием. Рабочие программы и гранты созданного фонда финансируются из этого капитала. Независимыми фондами являются ещё и те, которые присуждают различные премии (как, например, Нобелевская премия) и осуществляют свою деятельность на основе доходов от лотереи и азартных игр.

Корпоративные фонды создаются компаниями и относятся к значительному проценту акций компании. Деятельность этих фондов финансируется компанией-«матерью». Они, в свою очередь, являются основным источником финансирования многих гражданских ассоциаций. Компании могут также выделять значительные средства и оказывать бесплатные услуги посредством фондов, созданных ими.

Фонды, **финансируемые государством**, являются национальными и межправительственными. Отличительной чертой этих организаций является то, что государственные учреждения, создавшие их, контролируют ключевые позиции в их руководстве. Финансирование осуществляется непосредственно со стороны правительства, хотя не исключается и помощь извне.

Практически все фонды занимаются сбором денежных пожертвований, чтобы поддержать свои рабочие программы, а также программы по предоставлению грантов, однако к этой категории относятся, в частности, те, которым пока не удалось создать солидную материальную базу для реализации собственных рабочих программ и программ по предоставлению грантов. Поэтому они интенсивно ищут новые источники финансирования. Этот тип фондов характерен в основном для стран Центральной и Восточной Европы. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *European Foundation Fundamentals, A Portrait Of The Independent Funding Community in Europe*, 1999. Все права принадлежат Европейскому центру фондов (European Foundation Center).)

ХЛЕБ И СВОБОДА

Сидней Хук

В некоторых случаях свободы, как и права, могут сталкиваться между собой. Несмотря на наличие различных доктрин, касающихся абсолютных и неприкосновенных прав, ни у кого не хватит смелости утверждать, что любое специфическое право или свобода могут быть предоставлены независимо от последствий для сообщества, его прав и свобод. Что касается свобод, должен быть признан определённый ряд приоритетов, а вот метод их установления надо ещё найти. Свободы должны быть «упорядочены» в свете определённых ценностей и идеалов, хотя они чаще всего зависят от специфических исторических ситуаций. Таким образом, можно утверждать, что каждая ситуация отличается своей уникальной комбинацией свобод, которые могут быть установлены и сформулированы лишь интеллектом.

Принцип отстаивания какого-то комплекса свобод, являющихся, по нашему мнению, фундаментальными и первостепенными, основывается на нашем желании получить самые широкие права и свободы, которые позволили бы нам удовлетворить как можно больше индивидуальных потребностей. Мы желаем себе такой мир, в котором мы могли бы полноценно развиваться как личности. В западных культурах различные философские школы давали своё определение свободы и по-своему интерпретировали его, основываясь на некоторых предположениях, касающихся природы человека и мироздания. Но независимо от того, что представители этих школ утверждали, утверждают и будут утверждать, все они согласятся с тем, что человек отличается разумом, способным помочь ему сделать свой моральный выбор, и те свободы, которые позволяют сделать

ему этот выбор, вполне оправданы и закономерны.

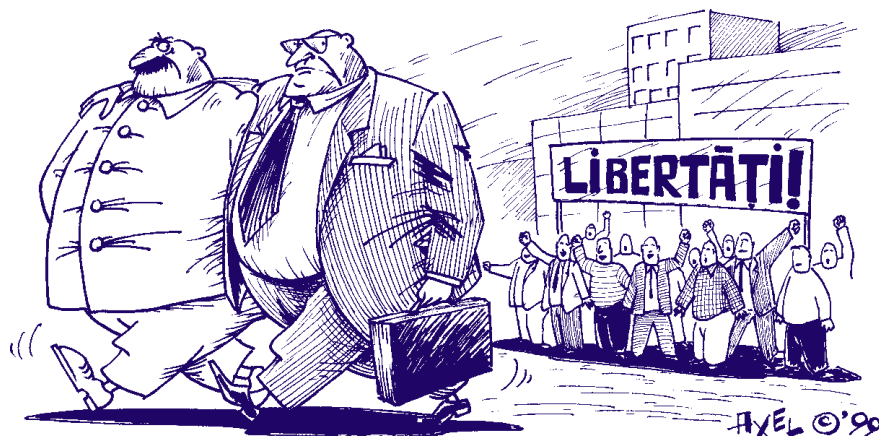
На сегодняшний день демократия является единственным самым справедливым и мирным средством решения конфликтов интересов, которые лежат в основе противоречий между различными свободами. Главной концепцией демократии является свободная воля человека, воля, защищённая свободами, которые мы называем политическими. Проведение в жизнь этих свобод является тем, что мы называем демократическим, или скорее американским стилем жизни. Политические свободы являются *стратегическими* свободами. Они позволяют нам добиваться новых свобод и контролировать/предотвращать злоупотребление старыми свободами. Пока будут превалировать политические свободы, любые изменения и запреты могут быть потом упразднены. В странах, где политические свободы нарушаются на каждом шагу, любая другая свобода может оказаться привилегией лишь небольших групп людей, чаще всего безнравственных, жестоких и равнодушных. Поэтому если какой-то народ хочет по-настоящему вступить на демократический путь и устранить все конфликты индивидуальных интересов рациональными методами, он должен приложить все усилия для гарантирования свободы слова и общественных объединений, свободы учиться и учить других, свободы прессы и других информационных средств, свободы культурного развития. Рациональный моральный выбор зависит в основном от этих свобод.

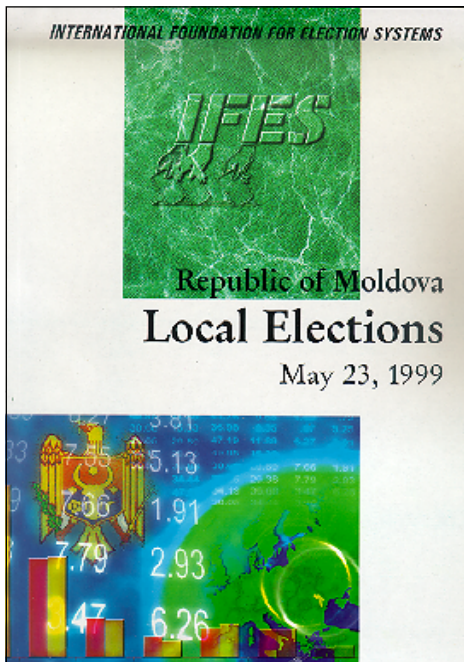
Странно то, что деловые люди довольно редко осознают связь между этими стратегическими свободами. Очень часто с их стороны наблюда-

ется тенденция к полному игнорированию этих свобод. Исключения делаются лишь в том случае, когда эта связь становится очевидной, и интересы предпринимателей нарушаются той маленькой группой людей, которые сконцентрировали всю власть в своих руках и ограничили или полностью ликвидировали политические свободы.

В том, что касается укрепления комплекса политических свобод, политическая бездеятельность, проявляемая деловым человеком, неожиданна даже с точки зрения его идеологии. Хотя теоретически он считает, что демократический стиль жизни неразрывно связан с понятием о свободном предпринимательстве, на практике деловой человек предоставляет право защищать свои специфические свободы политикам, многие из которых являются самыми непримиримыми критиками свободного предпринимательства. Если судить о предпринимателе не по его словам, а по его успехам и неудачам, у нас создается впечатление, что он разделяет главную точку зрения своего самого заклятого врага — ортодоксального коммуниста. И хотя они не разделяют позицию друг друга относительно экономической основы общества и экономических свобод, их точки зрения совпадают в следующем: как только будет подобрана подходящая экономическая система, культурные и политические свободы установятся сами по себе. Как ни парадоксально, но с точки зрения и коммуниста, и предпринимателя свободы являются ничем иным, как «побочным продуктом» экономической основы общества. Но рано или поздно предприниматель будет вынужден отказаться от того мотивационного монизма, который исключает роль идей и идеалов в поисках путей истории. Ортодоксальный коммунист намного последовательней, чем любой адепт экономического детерминизма, но за эту последовательность он платит слишком большую цену. Он отождествляет свободы с принятием определённой исторической необходимости. Альтернативы ужесточения или расширения свобод кажутся им непреклонными течениями, ведущими к более «прогрессивной» экономике — экономике, которая через террор и политические элиты, узурпировавшие власть, обещает «свободу и благоденствие для всех». ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из статьи *Bread And Freedom*, книга *Democracy Reader*, издательство *Harper Perennial*, 1992. Все права принадлежат издателям.)





- В конце сентября вышло издание **Republic of Moldova, Local Elections, May 23, 1999**, выпущенное IFES-Молдова. Напечатанное на английском языке, издание содержит результаты местных выборов в уездах и населённых пунктах, положения Кодекса о выборах, согласно которому организуются и проводятся местные выборы. В этом издании также помещены самые важные резолюции Центральной избирательной комиссии, связанные с местными выборами 23 мая.

Одновременно издание вышло и на CD-ROM. Желающих получить его просим обращаться по телефонам, указанным на последней странице информационного бюллетеня "Гражданский Голос".

- В начале октября была выпущена брошюра *Доступ к информации в Республике Молдова*. Она включает: 1) исследование, проведённое рабочей группой Комитета по свободе прессы в Молдове и IFES-Молдова при финансовом содействии фонда SOROS-Молдова, в котором анализируется соблюдение конституционного права на получение информации в Молдове; 2) проект Закона о свободном доступе к информации, выработанный той же рабочей группой. ■

- 8 сентября IFES-Молдова и Юридическое управление при аппарате Парламента организовали встречу, на которой были обсуждены различные аспекты реформы публичной администрации в Молдове.
- С 18 по 22 сентября в Кишинёу с рабочим визитом находился г-н Майкл Кануэй, Главный координатор программ IFES в Европе и Азии. Г-н Кануэй провёл ряд встреч с председателем и членами Центральной избирательной комиссии, представителями филиала Агентства Соединённых Штатов Америки по международному развитию в Молдове, а также с представителями неправительственного сектора.
- Начиная с 23 сентября, радиостанция «Antena C» при муниципии Кишинёу выпускает в эфир новый цикл радиопередач *Гражданский Голос*, подготовленный IFES-Молдова совместно с Лигой в защиту прав человека в Молдове (LADOM). Для тех, кто интересуется проблемами реформы публичной администрации, территориально-административной реформой, ролью и статусом государственного чиновника, политическими и избирательными правами граждан, ролью свободных и справедливых выборов в демократическом обществе и т.д., сообщаем, что передача выходит в эфир каждый четверг в 17:35 до 23 ноября.
- С 9 по 16 октября в Кишинёу с рабочим визитом находился г-н Пол ДеГрегорио, эксперт IFES. В ходе своего визита г-н Пол ДеГрегорио встретился с председателем и членами Центральной избирательной комиссии, представителями некоторых политических объединений, неправительственных организаций и средств массовой информации.
- 13 октября радиостанция «Antena C» при муниципии Кишинёу передала интервью с г-ми Полем ДеГрегорио и Игорем Боцаном, Главным координатором программ IFES-Молдова. В своих ответах они затронули некоторые аспекты избирательных процессов в Молдове и за рубежом. Они также коснулись проблем реформы публичной администрации и необходимости гражданского и выборного воспитания. ■



На снимке: Пол ДеГрегорио, эксперт IFES, и Думитру Ниделку, председатель ЦИК, обсуждают аспекты избирательного законодательства.



Centru de
Educație,
Informare și
Comunicare

ЦЕНТР ПО ВОСПИТАНИЮ, ИНФОРМИРОВАНИЮ И ОБЩЕНИЮ (ЦВИО)

является неправительственной организацией, которая была основана в 1998 году с целью проведения в жизнь положений Конвенции по правам ребёнка и Всеобщей декларации прав человека.

Основная деятельность ЦВИО направлена на решение проблем, связанных с положением детей, подростков и молодёжи до 24 лет. Осуществляют эту деятельность две группы добровольцев, составленные из студентов медицинского и юридического факультетов.

С момента своего основания ЦВИО сотрудничал с бывшим Министерством образования, молодёжи и спорта, Детским фондом ООН, Управлением по проблемам молодёжи и спорта при муниципии Кишинэу, Ассоциацией студентов-медиков Молдовы, Обществом контрацептивного и полового воспитания Румынии. Эти партнёры оказали центру не только моральную, но и финансовую поддержку.

ЦВИО ставит перед собой следующие задачи:

- проведение в жизнь концепта, связанного со здравоохранением, правами детей и общечеловеческими ценностями;
- учредительное развитие. С целью реализации этой задачи центр организует ежемесячные встречи со своими членами, принимает новых членов и разрабатывает программы по учредительному развитию в областях, связанных с его сферой деятельности.

ЦВИО осуществляет следующую деятельность:

- разработка и реализация некоторых воспитательных программ в области здравоохранения. Центр организовал чтение курса лекций в трёх лицеях г. Кишинэу со следующей тематикой: общение, сексуальные отношения, болезни, передающиеся половым путём, борьба со СПИДом, противозачаточные средства, сексуальная агрессия и т.д.;
- разработка и реализация воспитательных программ в области учредительного развития. В рамках этих программ центр организует различные встречи, на которых обсуждаются вопросы социальной справедливости, причины локальных и социальных конфликтов, а также способы их устранения.

ЦВИО пытается своими действиями убедить молодых людей быть более ответственными по отношению к себе и обществу. Центр стремится предупредить молодёжь о последствиях болезней, передаваемых половым путём, предлагает молодым людям высказаться свободно по тем жизненным проблемам, которые их волнуют, акцентирует их внимание на опасности и последствиях случайных половых связей, употребления наркотиков, курения и т.д. Центр способствует ознакомлению с основными правами и свободами человека, а также путями их защиты. ■

Адрес: бульвар Штефан чел Маре, 81 а, отель «Palace», оф. 420

Тел./факс: 22 70 02, Кишинэу. **E-mail:** ceic@ceic.mldnet.com

Гражданский Голос

Выпуск 5, № 5 (26) Сентябрь-Октябрь 1999

Издатель

IFES-Молдова

Ул. Джеордже 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

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