



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

# Гражданский Голос

Выпуск 6, №2 (29)

Март-Апрель 2000

◆  
**Интервью:**

**Ион Крянгэ,**

постоянный  
представитель  
Парламента в  
Конституционном  
суде  
(стр. 2)

◆  
**Интервью:**

**Виктор Попа,**

эксперт, Фонд  
"VIITORUL"  
(стр. 2)

◆  
**Игорь Боцан:**

**Primaries  
(предварительные  
выборы)**  
(стр. 5)

◆  
**Кришна Кумар:**

**Выборы, войны  
и международная  
помощь**  
(стр. 8)

Информационный  
бюллетень

**IFES**  
  
**Moldova**

## ПЕЧЬ

Не знаю, сбудутся ли прогнозы метеорологов, предсказывающих очень жаркий июль, зато не вызывает сомнений то, что в политическом плане в ближайшие восемь месяцев Кишинэу будет напоминать металлургический цех, в печах которого трудолюбивые руки постараются разжечь огонь как можно сильнее. Труднее предсказать, какой конечный продукт — хороший или плохой — предложит гражданам этой страны молодая молдавская демократия вследствие подобного стахановского размаха.

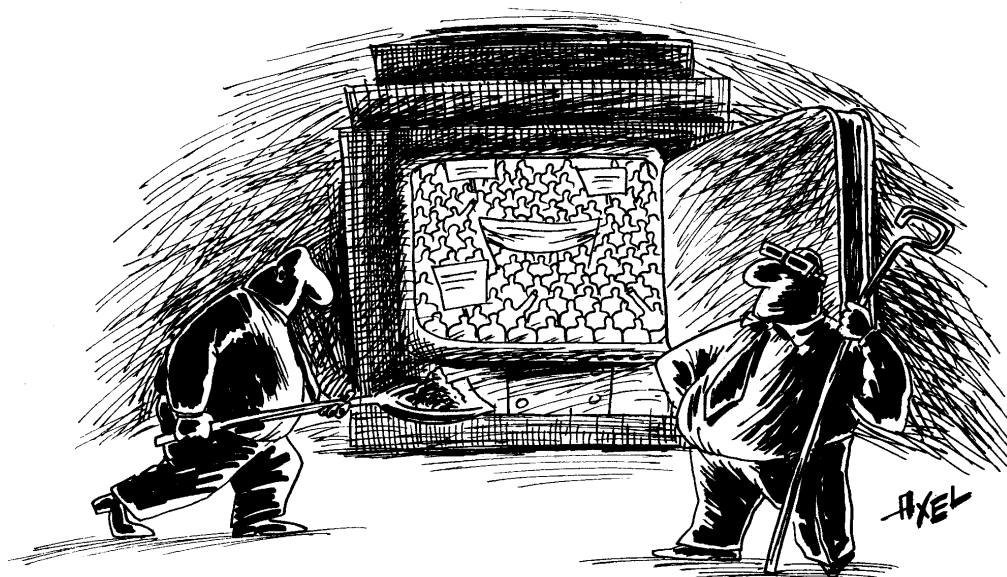
Первая проверка политических печей была произведена в апреле. Под угрозой хронической нехватки электроэнергии, газа и топлива, ставшей уже обычным явлением, столица нашла для себя идеальное «альтернативное горючее» — студенчество. Несмотря на поток разногласий между политическими силами по поводу студенческих демонстраций, консенсус был найден лишь в одном: студенты были манипулированы. Однако уже который раз политики не способны точно сказать, кто же всё-таки подстрекал студентов и манипулировал ими. «Логично», не так ли?

Конституционному суду предстоит много работы. В идеях о более приемлемых формах правления, чем существующая система, недостатка нет. Нет недостатка также и в идеях о внедрении избирательной системы, более созвучной социально-политическим реалиям. Стоит ли говорить о том, что нет недостатка и в подозрениях, возникших в связи с внесением значительных изменений, начиная с Конституции и кончая документами, устанавливающими, каким образом могут попасть в Парламент те, которые должны дать стране более приемлемое законодательство.

Средства массовой информации тоже требуют к себе внимания, если вспомнить о необходимости реформирования Компании «Телерадио». Печатная пресса продолжает сетовать на невозможность обретения независимости, пока спонсоризация осуществляется только на политических условиях. И политики, и их отражения — журналисты перегруппировываются, перестраиваются, создают союзы и разрушают их. Эти приливы и отливы ещё продолжатся.

А в это же время реформа местной публичной администрации завязла на полпути. Если к этому прибавить ещё и немало пародий на законодательство, нетрудно догадаться, что молдавская политическая сцена может превратиться в накалённую плиту. Кто от этого выиграет, трудно угадать. Зато ясно, кто проиграет: те несколько миллионов людей, которые, независимо от того, кто победит на политической арене, теряют год за годом, день за днём надежду за надеждой.

*Ion Tudoran*





**Гражданский Голос:** Уважаемый г-н Крянгэ, как Вы представляете себе идеальную формулу распределения полномочий между центральной и местной властями?

**Ион Крянгэ:** При распределении полномочий надо исходить прежде всего из необходимости передачи центром полномочий местным публичным властям двух уровней. Сохранение государственных полномочий на одном лишь центральном уровне характерно для государств, обладающих централизованной системой управления, которые обычно находятся в конфликте с основными демократическими ценностями.

В демократических государствах компетенции местных сообществ установлены законом, на основе которых эти сообщества имеют возможность самоуправляться в зависимости от их интересов и потребностей. Компетенции должны быть целостными, и они не могут быть ограничены какой-то другой центральной или региональной властью.

Согласно принципу местной автономии компетенции местных сообществ могут рассматриваться как их право решать самостоятельно свои проблемы и брать на себя ответственность за управление публичными делами. Если говорить о конкретной формуле распределения полномочий среди местных сообществ, то какой-то универсальной формулы в этом вопросе не имеется. Каждое государство децентрализует свои функции в зависимости от интересов и целей, которые оно преследует, однако во всех случаях необходимо минимальное число полномочий, которые обеспечили бы нормальное администрирование публичными делами на местном уровне.

В нашей стране в этом отношении сложилась благоприятная ситуация: закон о местной публичной администрации предоставляет широкие возможности управлять публичными делами в соответствии с современными стандартами, однако эффективность подобно-

## “...предоставление примарам или местным советам права обращаться в Конституционный суд неизбежно”

го управления может быть сведена к минимуму из-за отсутствия реальной поддержки и недостаточного финансирования, необходимого для закрепления на местах делегированных полномочий. Таким образом, необходимо, чтобы финансовые ресурсы местных сообществ были пропорциональны компетенциям, которыми обладают данные сообщества.

**ГГ:** В какой мере соблюдается сегодня в Молдове законодательство, регламентирующее деятельность публичной администрации?

**ИК:** Ещё рано делать какие-то выводы в том, что касается реализации положений законодательства в области публичной администрации, так как данное законодательство постоянно совершенствуется и дополняется. Только за последние несколько месяцев было принято два важных закона: Закон о статусе местного избранного публичного служащего и Закон о разрешении административных конфликтов. Успешное местное самоуправление возможно лишь при условии наличия крепкого и проверенного временем законодательства. Осуществление нового дела всегда сопровождается объективными и субъективными проблемами и препятствиями.

Сегодня мы можем прокомментировать:

- процесс осуществления административно-территориальной реформы; перегруппирование местных властей в примерах коммун и упразднение примэрий в маленьких селениях;

- предоставление полномочий местным сообществам согласно международным стандартам;

- укомплектование местных публичных администраций в новых административно-территориальных единицах избранными на местных выборах публичными служащими.

Однако мы ещё не можем говорить о какой-то эффективной деятельности местных публичных властей или о нахождении верной и гибкой ориентации в преодолении злободневных проблем.

Существует ещё целый ряд нерешённых проблем, связанных с обеспечением эффективного местного самоуправления. Их можно распределить по следующим категориям:

- проблемы, исходящие из необходимости сотрудничества и кооперации между местными сообществами обоих уровней;

- проблемы, исходящие из профессиональной подготовки и опыта ме-

стных избранных и публичных служащих в решении вопросов, связанных с управлением местными сообществами;

- проблемы, исходящие из сотрудничества центральных и местных властей по вопросам местного самоуправления;

- проблемы налогообложения и финансового обеспечения местных властей и т.д.

**ГГ:** Существуют ли какие-то механизмы, дающие право на обжалование конституционности законодательства, регламентирующего деятельность местной публичной администрации, и методы его применения?

**ИК:** Конституционные принципы, согласно которым осуществляет свою деятельность местная публичная администрация в нашей стране, не допускают вмешательства центральных органов в дела местных властей. В таких случаях встаёт необходимость установления законом некоторых мер по защите местных органов самоуправления от возможных попыток превышения власти центральными властями. Таким образом, подобный контроль осуществляется в двух направлениях: по пути контроля конституционности некоторых категорий законодательных актов и по пути разрешения административных конфликтов.

Одним из методов защиты от некоторых неправомерных актов, изданных Парламентом, Президентом Республики и Правительством, является возможность контроля конституционности данных документов. Однако законодательство до сих пор не даёт права местным органам самоуправления на обжалование некоторых изданных актов непосредственно в Конституционном суде. И всё же это можно сделать двумя способами: 1) через посредство субъектов, обладающих правом рассмотрения и решения данных вопросов; 2) по пути установления судебными инстанциями неконституционности изданных актов в случаях изучения конкретных причин.

Субъекты, обладающие правом пересмотра подобных решений, установлены Кодексом о конституционной юрисдикции. Ими являются: Президент Республики Молдова; депутаты Парламента; Правительство; Генеральный прокурор; Министерство юстиции; парламентские адвокаты; Баишан Гагаузии.

По проблемам установления неконституционности судебные инстанции обращаются непосредственно в Высшую судебную палату.

(Продолжение на стр. 4)



## “... законодательство, регламентирующее деятельность публичной администрации, не соблюдается”

**Гражданский Голос:** В последнее время участились случаи ухода в отставку примаров по объективным и субъективным причинам, но ведь такое бедное государство, как Республика Молдова, не может позволить себе организовывать слишком часто повторные выборы. Как можно предотвратить подобное явление законодательным путём?

**Виктор Попа:** Закон о местной публичной администрации предусматривает, что примар имеет право подавать в отставку без указания основных причин, которые повлияли на это решение. Конечно, в случае, когда примар изъявляет желание покинуть занимаемый пост, вполне естественно, чтобы административный орган, рассматривающий данное заявление, поинтересовался о причинах подобного решения. Проблема в том, что примару нельзя отказать с ссылкой на какой-то нормативный акт, несмотря на то, что наше государство очень бедное и не располагает необходимыми ресурсами для организации повторных выборов. Ведь нельзя заставить человека исполнять какие-то функции против его воли. Даже если допустить, что каким-то нормативным актом удастся заставить примара «дотянуть» хоть как-то до следующих выборов, мы не сможем потребовать от него полной отдачи в решении многочисленных проблем сообщества, которым он руководит, и, в результате такого «нажима», в первую очередь пострадает само сообщество. Поэтому я считаю, что примару, изъявившему желание уйти в отставку, не должны чиниться препятствия в виде каких-либо законодательных актов, независимо от причин, побудивших его к этому решению.

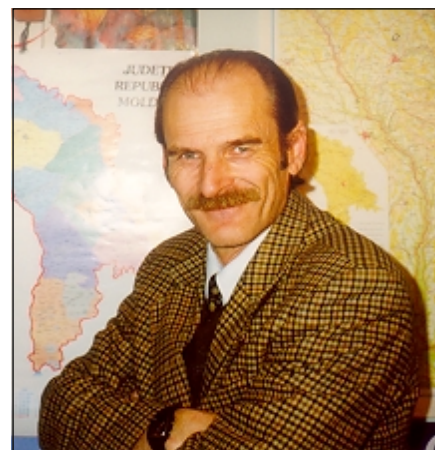
**ГГ:** Какова, по Вашему мнению, идеальная формула распределения полномочий между центральной и местной властями?

**ВП:** Проблема распределения полномочий является квинтэссенцией публичной администрации или конституционного принципа децентрализации публичных услуг, потому что согласно Закону о публичной администрации она может быть расценена и как административная децентрализация или делегирование центром местным властям части компетенций. От того, насколько эти компетенции позволят местной администрации выполнять свои функции, зависит её успех в целом. Что касается нашего законодательства, самая большая проблема заключается не в делегировании

компетенций местным властям, а в распределении полномочий между различными публичными властями разных уровней. Если проанализировать статью 13 Закона о публичной администрации, статью, которая разграничивает компетенции, можно заметить, что это разграничение очень неудачно, так как и местный, и уездный советы наделены одними и теми же полномочиями. Более того, если, например, речь идёт о полномочиях префекта, можно увидеть, что и аппарат префектуры обладает некоторыми полномочиями, которыми наделён уездный и даже местный советы. И тогда возникает вопрос: каково соотношение между этими компетенциями? Например, так как префект управляет децентрализованными службами министерств на территории, в рамках префектуры существует также и служба, принадлежащая Министерству защиты окружающей среды. Такая же служба есть и в аппарате уездного совета. Таким образом, меры по защите окружающей среды дублируются обеими службами. Но мы хотим знать, кто конкретно занимается этой проблемой, и не случится ли так, что она будет перекладываться друг на друга? Другой пример: статья 13 вышеуказанного закона наделяет сообщество исключительными полномочиями, связанными с противопожарной охраной. Префектура также занимается этими проблемами, так как на центральном уровне есть соответствующий департамент. И тут возникает противоречие: если этой проблемой занимаются местные советы, что вполне естественно, тогда каким образом может повлиять префект на местный совет в решении подобных вопросов, когда тот имеет все законные права ему не подчиняться? Это законодательная ошибка. И таких примеров неразберихи в распределении полномочий между публичными властями множество. Поэтому я думаю, что необходимо скорейшее принятие нового нормативного акта – закона о децентрализации публичных служб, который должен чётко указать функции каждого уровня публичной власти с условием, что эти функции не будут дублироваться.

**ГГ:** В какой мере соблюдается сегодня в Молдове законодательство, регламентирующее деятельность публичной администрации?

**ВП:** Я мог бы привести множество примеров, которые проиллюстрировали бы красноречиво тот факт, что законодательство, регламентирующее деятельность публичной администрации,



не соблюдается. Оно не соблюдается по причинам, которые можно с натяжкой назвать объективными. Тем не менее большинство причин несоблюдения данного законодательства имеет субъективный характер.

Одной из объективных причин является тяжёлое экономическое положение, в котором находится сегодня Республика Молдова. Местные власти не располагают средствами, необходимыми для составления бюджета, который позволил бы осуществлять нормальное управление публичными делами. Экономические агенты не платят налоги, население доведено до нищеты. Однако хочу ещё раз подчеркнуть, что этот экономический фактор с трудом можно назвать объективным, так как обострение экономического положения было вызвано, в свою очередь, субъективизмом наших руководителей, которые, увы, не сумели довести реформы «до ума», что позволило бы улучшить положение.

Ещё один конституционный принцип, который вопиюще нарушается самой центральной властью – это принцип местной автономии. Местная автономия предполагает наличие финансовой автономии, которая предусмотрена (правда, поверхностно) в Законе о публичной администрации. Однако до сих пор ещё сохранилась традиция, когда бюджеты составляются не «внизу», а «наверху». Таким образом, большинство затрат, которые должны быть осуществлены местными властями, основывается на субвенциях и денежных трансферах, произведённых уездными и центральными властями, что полностью противоречит принципу финансовой автономии.

**ГГ:** Какие механизмы существуют для проверки конституционности законодательства, регламентирующего деятельность местной публичной администрации, и каковы их методы применения?

**ВП:** Пока ничего подобного не существует. Конституция ясно называет лишь субъекты, которые имеют право обратиться в Конституционный суд по воп-

(Продолжение на стр. 4)

(Интервью с Ионом Крянгэ, начало на стр. 2)

Думается, что предоставление примарам или местным советам права на обращение в Конституционный суд неизбежно, и законодатели рано или поздно вернутся к решению этой проблемы, хочется надеяться, в пользу местных властей.

Вторым методом, с помощью которого местные органы самоуправления могут защититься от произвола центральных властей, является путь разрешения административных конфликтов. Согласно закону о разрешении административных конфликтов любое физическое или юридическое лицо, считающее, что его права были ущемлены каким-то административным пунктом, может обратиться в суд с целью восстановления своих прав, аннулирования данного документа и возмещения ущерба. Таким образом, местные органы самоуправления могут потребовать через суд проверки законности тех документов, изданных министерствами, департаментами и другими центральными органами власти, которые способствовали ущемлению их прав. В итоге, можно сказать, что местные власти всё же имеют достаточно рычагов для того, чтобы легально воздействовать на центральную власть.

**ГГ:** Какова юридическая сила или, иначе говоря, статус документов, изданных местными органами самоуправления в административно-территориальных единицах, которые обладают специальным статусом?

**ИК:** Действительно, в последнее время всё чаще говорится об издании мес-

тными властями Гагаузии некоторых административных документов, которые противоречат национальным законам. Необходимо заметить, что, несмотря на то, что Гагаузия является административно-территориальной единицей второго уровня, и местные власти наделены более широкими правами и полномочиями в том, что касается администрирования публичными делами на своей территории, изданные ими документы всё же не должны идти вразрез с законами страны.

Ответственным за наблюдение над законностью издаваемых данными властями документов является представитель Правительства на территории, т.е. префект. Он обязан обратиться в судебные инстанции по пути разрешения административных конфликтов и потребовать аннулирования незаконных актов.

К сожалению, в настоящее время, можно констатировать целый ряд юридических норм, устанавливающих пост Башкана Гагаузии как члена Правительства одновременно с должностью префекта, который, хотя ещё не назначен в этой территориально-административной единице, обязан проверять законность документов, изданных членом Правительства, которому тот подчинён. Подобный дуалитет представителей Правительства на территории автономии и тот факт, что префект ещё не назначен, может создать ситуацию, когда незаконные акты, изданные местными властями, не будут соответствовать национальным законам. Это очень нежелательные и недопустимые ситуации в правовом государстве.

В нашем видении Башкан Гагаузии является представителем местных сообществ и находится под защитой принципа местной автономии, а его отношения с центральной властью должны определяться принципами сотрудничества, и ни в коей мере - подчинённости. В настоящее время Башкан Гагаузии как член Правительства подчиняется только этому центральному органу исполнительной власти, что, по нашему мнению, не соответствует конституционным нормам.

**ГГ:** Насколько велика вина публичного чиновника в том, что происходит сейчас в стране?

**ИК:** Публичные чиновники – это те, кто занимает все государственные посты и должности, начиная с Президента Республики, депутатов Парламента, министров, судей, кончая местными чиновниками, членами местных советов, примарами и другими служащими, не обладающими правом принятия решений. Таким образом, политика во всех сферах социальной жизни определяется концептом, применяемым административным способом публичными чиновниками всех уровней. Следовательно, вся деятельность государства управляется именно этими чиновниками.

Вышесказанное подводит нас к естественному выводу, который даёт ответ на ваш вопрос.

**ГГ:** Благодарим Вас.

4 апреля 2000 года, Кишинэу.

(Интервью с Виктором Попа, начало на стр. 3)

росам неконституционности некоторых нормативных актов. Я допускаю, что число этих субъектов может быть увеличено. Но это очень трудно сделать, так как надо менять конституционную норму или вносить соответствующие изменения в Закон о Конституционном суде. С другой стороны, административно-территориальное образование Гагауз-Ери имеет право обратиться в Конституционный суд, если считает, что его статус был нарушен. Однако остальные административно-территориальные единицы, такие, как уезды, не обладают этим правом.

**ГГ:** Какова юридическая сила нормативных актов, изданных органами власти в административно-территориальных образованиях, обладающих специальным статусом?

**ВП:** Конечно, нормативные акты таких образований, как Гагаузия, не должны противоречить законодательству Молдовы и её Конституции. Они также не имеют права издавать документы, не относящиеся к их компетенции. К сожа-

лению, надо признать, что изданные гагаузскими властями нормативные акты не проверяются ни одним ведомством, уполномоченным осуществлять подобную проверку. Эти документы просто отсылаются в Правительство, и на этом всё кончается.

**ГГ:** Насколько виноват государственный служащий в том, что происходит сейчас в стране?

**ВП:** Государственный чиновник должен нести свою долю ответственности за происходящее в стране, но всё же не в полной мере. Конечно, когда задаётся вопрос «кто виноват?», на язык сразу же приходит: «Руководители страны», т.е. те, кто осуществляет государственную власть в стране. А кто конкретно её осуществляет? Парламент, глава государства и Правительство. Других виноватых у нас нет, так как Конституция и другие законодательные документы доверили вышеуказанным субъектам судьбы граждан этой страны, предоставили им все механизмы, необходимые для реализации общих интересов населения.

Эта реализация должна быть квинтэссенцией любого руководства. Но в то же время и Президент страны, и Парламент, и Правительство располагают рабочими аппаратами, призванными оказывать помощь в выполнении их обязанностей. Высшее руководство страны должно постоянно обращаться за консультациями к различным комиссиям, профессионалам в различных областях, советникам и т.д., призванным просветить его во многих специфических проблемах, с которыми сталкивается страна. Поэтому очень многое зависит от профессионализма этих консультантов, потому что именно они являются теми, кто может дать недоброкачественный совет или ввести руководство в заблуждение. Думаю, что доля вины государственных чиновников за всё то, что происходит в стране, должна рассматриваться именно в этом аспекте.

**ГГ:** Благодарим Вас.

19 апреля 2000 года, Кишинэу.

## PRIMARIES (предварительные выборы)

Игорь Боцан

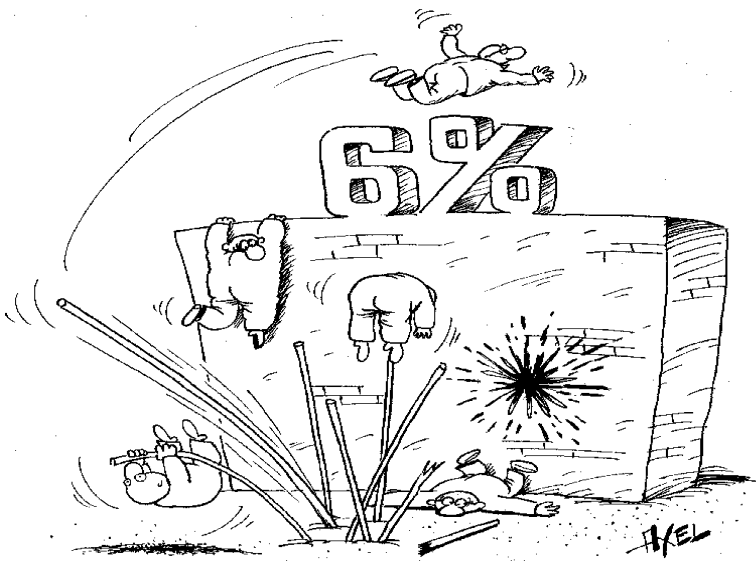
В марте текущего года в США были проведены предварительные выборы по выдвижению кандидатов от политических партий. Избранные кандидаты будут конкурировать в ноябре на всеобщих президентских выборах. Предварительные выборы имеют двойное значение. С одной стороны, именно избиратели, а не партийные лидеры должны принять решение о том, кто из кандидатов предпочитаемой ими партии будет представлять её в соревновании с кандидатами соперничающих партий;

внутрипартийные конфликты. Хотя каждый представитель партии, принявший решение выставить свою кандидатуру на выборах, может заниматься сбором средств для своего избирательного фонда, эти средства нельзя сравнить с денежными фондами, которыми располагают сами партии. Проблема в том, что законодательство США регламентирует очень строго денежную сумму, которую физические и юридические лица могут вносить в избирательные фонды кандидатов, и в то же время прак-

рательные *staff*-ы (технические персоналы) Дукакиса и Буша, кандидатов на пост президента США, начали сбор денег для проведения своих избирательных кампаний. Отсюда исходит решающая роль партийных бюрократий в своём влиянии на победу того или иного партийного кандидата на предварительных выборах. Не случайным является тот факт, что эта проблема была поднята именно в разгар дебатов между кандидатами-демократами Биллом Брэдли и Альбертом Гором. Демократы руководили страной в течение последних 8 лет, а Гор занимал в этот период посты вице-президента США и председателя Сената, как это предусматривает американская Конституция. Брэдли прекрасно понимал, кого поддерживает партийная бюрократия, потому и поднял этот вопрос, подробно показывая, как работают эти *soft money*. Реакция Гора была незамедлительной: в кратчайшие сроки была осуществлена кардинальная реформа в области финансирования политических партий.

Некоторые эксперты подчеркнули также тот факт, что доступ к средствам массовой информации в большой степени обусловлен доступом к *soft money*, которые контролируются партийными бюрократиями. Неожиданно для всех Гор заявил о своей готовности способствовать внесению некоторых изменений в законодательство, которые обеспечили бы равный доступ к информационным средствам. Речь идёт о бесплатном предоставлении части эфирного времени. По его мнению, это могло бы снизить в некоторой степени влияние *soft money*.

Однако если необходимость реформы в области финансирования партий не вызывает у экспертов никаких сомнений, то последнее предложение разделяет их на несколько противоположных лагерей. С одной стороны, это предложение мотивировано тем, что если государство берёт на себя право регламентировать другие сферы частного бизнеса, почему бы ему не регламентировать и освещение избирательных кампаний кандидатов, тем более, что это делается в интересах граждан, которым предоставляется возможность получить более широкую информацию обо всём политическом спектре. С другой стороны, данное предложение отклоняется, так как оно противоречит Первой поправке к Конституции, которая запрещает Конгрессу принимать какой-либо закон, ограничивающий свободу слова. Приводятся также и такие аргументы, из которых следует,



с другой стороны, те же избиратели предоставляют партиям возможность выявить и изучить задолго до всеобщих выборов наболевшие проблемы, с которыми сталкивается электорат, после чего можно будет сформулировать ответы, удовлетворяющие избирателей.

Удивительно то, что хотя электоральные реалии США и Республики Молдова различны, некоторые проблемы всё же характерны для обеих стран. Речь идёт о финансировании избирательных кампаний, или, скорее всего, партий в избирательных кампаниях, и о доступе кандидатов к средствам массовой информации. С таким же успехом можно сказать, что эти же проблемы характерны для России, Украины и т.д. Если предварительные выборы являются отличным механизмом, позволяющим исключить любой внутрипартийный кризис в период выдвижения кандидатов, то проблемы финансирования избирательных кампаний и доступа к информационным средствам вызывают серьёзные

технически не оговаривает сумму, которую могут внести в партийные фонды крупные корпорации. Эта законодательная брешь была проделана самой Федеральной избирательной комиссией, принявшей в 1978 году решение о предоставлении крупным корпорациям и профсоюзным движениям права на неограниченные финансовые вливания в так называемый *party building* (процесс партийного строительства), несмотря на то, что ещё в 1907 году корпорациям было запрещено финансировать избирательные кампании, а в 1947 году это было запрещено и профсоюзным движениям. Деньги, которые, начиная с 1978 года, корпорации передают партиям, называются по-английски *soft money*. Некоторые эксперты считают, что эти деньги являются как бы смягчённой формой подкупа партийных элит, которые, в случае победы их кандидатов, должны будут «окупить» предоставленные им финансовые «услуги». Первые сигналы тревоги раздались в 1988 году, когда изби-



что забота о гражданах в данном случае является обманчивой, так как не учитывается конкретная информационная инфраструктура. Например, если какая-то телевизионная станция принимает решение ежедневно предоставлять 30 минут для освещения избирательной кампании, условие равного предоставления эфира заставило бы её разделить поровну соответствующее время между всеми кандидатами. Таким образом, никому из кандидатов не удастся изложить полноценно свою точку зрения хотя бы по одному из вопросов, а телезрители не смогут сделать какие-то конкретные выводы. С другой стороны, если руководству телестанций было бы предоставлено право самому решать, кого из кандидатов следует приглашать на предвыборные телепрограммы, это привело бы к естественному распределению частоты появления кандидатов на различных телеканалах точно так, как разделяются зрительские предпочтения относительно выбора телеканалов. Подобное приближение больше отвечает интересам зрителей, так как при этом учитывается определённое положение вещей.

Одним из методов привлечения граждан к участию на выборах является организация публичных дебатов, в которых кандидаты принимают активное участие. Команды экспертов в области избирательного права поддерживают самые тесные связи с различными учреждениями, занятыми анализом процессов управления страной. Именно эти учреждения формулируют сущность проблем, с которыми сталкивается общество, и исследуют причины их возникновения. Поэтому нельзя не отметить то, что принципы, закреплённые в Конституции США и в Декларации о независимости, и сегодня, спустя 200 лет, остаются отправными точками в аргументации тех или иных стратегий. Например, когда республиканцы критикуют некоторые правительственные программы, представляющие национальный интерес, или законодательное регламентирование некоторых аспектов социальной жизни, они ссылаются на Конституцию, которая чётко устанавливает полномочия Конгресса и сферы его законодательной деятельности.

Обвинения, с которыми выступают республиканцы против демократов, связаны с вмешательством центральной бюрократии в сферу деятельности, которая должна принадлежать исключительно штатам и частным лицам. Считается также, что существует опасность сползания деятельности Конгресса в полосу популизма, несмотря на то, что нет никакого недостатка

в финансовых ресурсах для различных программ социальной помощи. Опасность исходит также и от обескураживающего вмешательства государства в частную инициативу граждан. Демократы парируют тем, что в настоящее время страна переживает небывалый экономический подъём, а политика администрации направлена на поддержание существующего социально-экономического равновесия. Однако республиканцы утверждают, что экономический успех был достигнут вопреки, а не благодаря стараниям центральной администрации.

Всё же существует спектр проблем, которые не могут не быть учтены всеми без исключения кандидатами, хотя способы их решения различны, и они отражают философию той или иной партии. Эти проблемы относятся к областям здравоохранения, школьного воспитания, налогообложения, бюджета, экономики, социальной безопасности и морали. Они находят своё отражение в избирательных кампаниях кандидатов, так как затрагивают интересы каждого гражданина.

И всё же, несмотря на некоторые недостатки, американская избирательная система функционирует хорошо. Этому способствует и тот факт, что все основные проблемы, которые волнуют избирателя, находятся на повестке дня всех основных партий. Это сильно контрастирует с тем, как наши политические элиты понимают интересы граждан Молдовы. Различные молдавские политические объединения уже давно твердили о необходимости приближения политических элит к электорату, но всё это оказалось тщетно. Напротив, последние изменения, внесённые в Кодекс о выборах, доказывают ещё раз, что парламентские партии заняты скорее недопущением на политическую арену потенциальных конкурентов в качестве парламентских партий. Достаточно было того, чтоб на местных выборах 1999 года социал-демократы и либералы преодолели символический четырёхпроцентный барьер, как парламентские партии тут же приняли соответствующие меры. Правда, парламентarii сократили барьер для независимых кандидатов с 4 % до 3 %, однако это мало их греет. Ведь в предыдущие две избирательные кампании только один из всех независимых кандидатов с трудом набрал чуть более 1 %. Конечно, всё это мотивируется необходимостью более стабильного управления, хотя опыт двух законодательных органов хорошо показывает, что конфликты и противоречия чаще возникают внутри самих фракций, чем между ними. Так случилось с Аграрно-де-

мократической партией и Демократической конвенцией, когда после их внутрипартийного раскола законодательный орган практически стал недееспособным. Вероятно, поиск решений ведётся не там, где его следовало бы вести. Так случилось и с необходимостью «оздоровления» политического спектра посредством увеличения числа членов партии от 300 до 5000. То же самое может случиться и после внесения последних изменений в Кодекс о выборах.

Вызывают недоумение поправки, которые устанавливают, что политические объединения имеют право участвовать в избирательной кампании только через два года с момента их регистрации. Не существует никакого логического оправдания подобному установлению сроков, если не считать, что эти поправки направлены против определённого политического объединения. Но опыт подсказывает, что когда кто-то навязывает кому-то свои правила игры, очень часто они оборачиваются против него же. Иначе говоря, не копай яму другому, а то сам можешь в неё угодить. Очевидно, многим парламентским партиям придётся хорошенько попотеть, чтобы преодолеть новый шестипроцентный порог. Необходимо, чтобы Конституционный суд подвергнул последние поправки тестированию, как это произошло в России четыре года назад после выборов в Государственную думу. Напомним читателям, что в результате установленного пятипроцентного порога, в Думе не были представлены интересы около 49,5 % российских избирателей. Конституционный суд Российской Федерации принял в то время решение, согласно которому результаты выборов должны быть объявлены недействительными в случае, если более 50 % из всех набранных в федеральном округе голосов (по партийным спискам) окажутся непредставленными. Таким образом, партии, преодолевшие установленный избирательный порог, лишаются возможности делить между собой «ничейные» голоса. Как видно, имелись очень серьёзные основания для принятия такого решения. И у нас это могло бы стать реальностью, тем более, что мы обладаем пропорциональной избирательной системой, в то время как в России она является смешанной.

(Статья была написана в период пребывания автора в рамках программы IREX в США, г. Сент-Луис.)

# РОССИЯ И ЕЁ НОВЫЙ ПРЕЗИДЕНТ: НАЗАД К БУДУЩЕМУ?

Пол ДеГрегорио

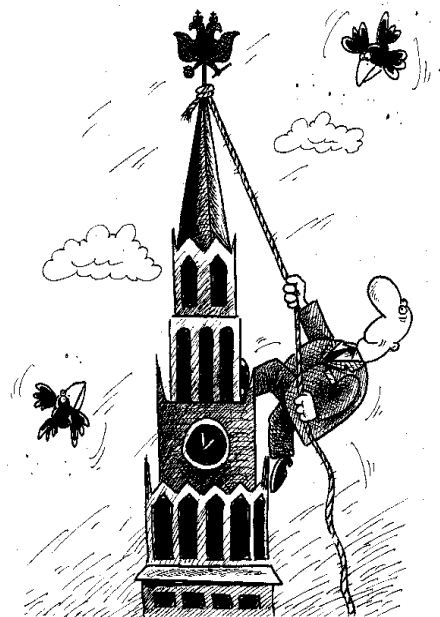
26 марта текущего года большинство российских избирателей проголосовало за Владимира Путина, бывшего шпиона КГБ и бывшего реформатора после падения советской империи. Этот человек будет исполнять функции Президента Российской Федерации, который наделён самыми широкими полномочиями государственной власти. Как повлияет этот выбор российского электората на будущее России и всего мира? Будет ли это означать возврат к прошлому или следование новому, ещё не проверенному курсу, отличному от демократии, в стране, раздираемой противоречиями и несчастьями?

В последнее время мне представилась возможность вплотную изучить и проанализировать парламентские и президентские выборы, а также все важнейшие события, произошедшие в «новой» России. С 1991 года, когда Борис Ельцин пришёл к власти, россияне прошли через многочисленные беды и политические перипетии – и всё это за очень короткий период времени. Президентские выборы в России, состоявшиеся 26 марта, отличались от всех известных стандартов. Только подумайте, что Путин, победитель на выборах, 1) всего лишь восемь месяцев назад был совершенно неизвестен российскому электорату; 2) был назначен исполняющим обязанности Президента специальным президентским указом в то время, когда его личный рейтинг составлял не более 6 %; 3) отказался от любых обсуждений со своими оппонентами; 4) не принимал участия в политических встречах, в рамках которых проводилась предвыборная агитация кандидатов на пост Президента страны; 5) во время своей предвыборной кампании сделал всего лишь несколько неопределённых заявлений относительно курса, которому должна следовать Россия; 6) сформулировал свои обращения таким образом, что смог привлечь к себе сторонников левых, центристских и правых сил, пытаясь в то же время оттеснить видных лидеров этих политических течений; 7) собрал на выборах 52,5 % из общего числа голосов, т.е. больше, чем собрали все его оппоненты, вместе взятые.

**Чем больше падает бомб,  
тем выше рейтинг**

После своего назначения Борисом Ельциным на пост премьер-министра 10 августа 1999 года политическая карьера Путина начала стремительно расти. В сентябре прошлого года я

находился в Москве, когда прогремели те страшные взрывы, унесшие жизни десятков ни в чём не повинных людей и вызвавшие ужас москвичей. Путин воспользовался моментом и возобновил серию жесточайших бомбардировок в Чечне, где находились, как он утверждал, террористы, организовавшие эти взрывы. Популяр-



ность Путина стала расти с каждой сброшенной на чеченскую землю бомбой. В декабре прошлого года самое большое количество голосов получила партия, поддерживаемая Путиным, несмотря на то, что он официально не состоял в ней. Успех этой партии был неожиданным, если учитывать, что она появилась на российской политической арене совсем недавно.

## Контраст с Ельциным

Сорокасемилетний Путин, в одежде каратэиста с чёрным поясом, всегда готовый к «нападению-обороне», сильно контрастирует со своим предшественником Ельциным, старым и большим шестидесятидвятилетним лидером, вызывавшим раздражение у большинства россиян особенно в последний год его президентства. Как премьер-министр и исполняющий обязанности Президента Путин стал продвигаться быстро, и его тяжёлая и твёрдая рука дала себя знать в России почти незамедлительно. Путин отказался от серьёзных кадровых перестановок, создавая образ стабильной, предусмотрительной и значительной фигуры в отличие от Ельци-

на, который менял премьеров как перчатки.

## Россия на распутье

Путин продолжает оставаться загадкой не только для международного сообщества, но и для своего собственного народа. Избиратели пошли на риск, сделав ставку на новую фигуру. Все остальные фигуры, опытные и известные политики с хорошо очерченными и стабильными программами, вдруг как-то померкли с появлением на политической сцене этого загадочного малоизвестного Путина.

Недавно Путин предложил следующее: более сильное централизованное управление, «диктатура закона»; меньше публичных чиновников, избранных населением (и меньше чиновников, назначенных непосредственно Президентом); семилетний срок исполнения президентских функций и возможность вхождения России в структуры... НАТО. Если Борис Ельцин попытался сделать хотя бы одно из перечисленных предложений, его популярность резко упала бы, несмотря на свой и без того невысокий рейтинг, достигнутый за последние годы своего президентства. И всё же избиратели отреагировали если не тепло, то нейтрально на путинские предложения. Это произошло благодаря тому, что избиратели увидели в Путине не только активного, но и способного на прагматические действия человека. Несмотря на то, что российская демократия ещё очень хрупка, не надо забывать, что 26 марта на избирательные участки пришли 68 % граждан с правом голосования, т.е. на 20 % больше по сравнению с общим числом граждан, проголосовавших на президентских выборах в США в 1996 году.

Президент Путин вызывает ещё очень много вопросов. Во всяком случае, время покажет, будет ли он проводником демократических реформ, начавшихся в России в 1991 году, или же повернёт стрелки часов назад к авторитарному режиму, который считается некоторыми людьми исчезнувшим во мраке времени.

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов статьи *Will Putin Lead His Country Back To The Future?* Электронная газета *Post-Dispatch*, апрель, 2000. Все права принадлежат издателям.)

# ВЫБОРЫ, ВОЙНЫ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ

Кришна Кумар

Сегодня международное сообщество осуществляет особый вид деятельности в области развития демократии - оказание выборной помощи странам, которые вышли из тяжёлого внутреннего конфликта или гражданской войны. Обычно решение о проведении свободных выборов обсуждается и анализируется в рамках мирных переговоров. Несмотря на то, что постконфликт-

ные агентства и благотворительные организации вовлечены в действия по исчерпыванию конфликтов и предоставлению гуманитарной помощи странам, парализованным сложными внутренними конфликтами.

Специальные мероприятия и выборная помощь охватывают экономические, технические и политические программы, финансируемые и осуществляемые не-

посредственно международным сообществом с целью создания в данной стране некоторых демократических правительственных институтов, политических партий и гражданских объединений, которые включились бы активно в организацию и проведение выборов. Выборная помощь может быть оказана в выработке избирательного законодательства, организации процесса голосования, подведении итогов и т.д. Все эти уси-

Другой задачей постконфликтных выборов является инициация и консолидация процесса демократизации в странах, в которых царят насилие и нетерпимость. Выборы следует рассматривать не как изолированное событие, а как первый шаг к укреплению послевоенных демократических институтов. Международное сообщество часто выделяло большие денежные средства для укрепления демократических институтов в таких странах, как Мозамбик, Камбоджа, Эль-Сальвадор. Во многих странах Азии и Африки постконфликтные выборы впервые предоставляют гражданам возможность участия на выборах, несмотря на относительность их свободного и равноправного проведения.

Существуют определённые сомнения в том, что касается выполнения вышеперечисленных задач посредством проведения постконфликтных выборов. Были случаи, когда на подобные выборы возлагались большие надежды. К сожалению, в таких странах, как Гаити и Сьерра-Леоне, они не принесли ни стабильности, ни демократии, ни мира. Человеческая ненависть часто приобретает такие чудовищные размеры, что ни одни выборы не способны её погасить. Это доказывает то, что демократия не достигается посредством одних лишь выборов. Скорость и качество демократизации общества обусловлены многими важными внутренними и внешними факторами расового, этнического, культурного и социально-политического характера.

Другой важной задачей постконфликтных выборов является установление перемирия между воюющими сторонами. Они призваны превратить насильственный конфликт в ненасильственный, когда на смену пулям приходят избирательные бюллетени. Разрешение идеологических и партийных конфликтов должно приобрести мирную форму, а постконфликтные выборы являются хорошим шансом для конфликтующих сторон, дающим возможность рядовому гражданину ознакомиться с избирательной программой каждой из сторон. Диспуты между оппонентами проводятся для того, чтобы мобилизовать общественное мнение и получить политическую власть. Выборы являются именно тем инструментом, с помощью которого можно избежать насилия и кровопролития.

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов статьи из книги *Postconflict Elections, Democratizations And International Assistance*. Издательство «Lynne Rienner Publishers», 1998. Все права принадлежат издателям.)



ные выборы - относительно новый феномен в процессе развития демократии, они имеют целью установление законного демократического правления. Эти выборы пытаются консолидировать мирные переговоры, которые вначале обычно являются очень хрупкими, и превратить их постепенно в долговечную демократическую систему. Из-за постоянной опасности, которую представляют факторы политической нестабильности и этнические конфликты, постконфликтные выборы стали в последнее время чрезвычайно сложной и комплексной проблемой.

Новые термины, такие, как «постконфликтные общества» и «милитаризованные общества», относятся к странам, вовлечённым в сложный внутренний конфликт или раздираемым гражданскими войнами. Эти конфликты могут быть остановлены только тогда, когда переговоры между противоборствующими сторонами ведут к подписанию мирного соглашения, как это произошло, например, в таких странах, как Эль-Сальвадор, Мозамбик или Эфиопия.

Свободные постконфликтные выборы проводятся на региональном или национальном уровне в период завершения внутреннего конфликта. Обычно выборы такого типа пользуются большой поддержкой со стороны международного сообщества, не говоря уже о широком осуществлении мониторинга с помощью международных информационных средств. Различные международ-

лия призваны обеспечить проведение справедливых и свободных выборов в любой стране, желающей вступить на путь демократического развития.

Передача государственной власти правительству, избранному свободным демократическим путём, а также восстановление страны после внутреннего гражданского конфликта, всегда были основными задачами постконфликтных выборов. В стране, желающей идти по пути демократических преобразований, фундаментальные принципы, которыми избиратели должны руководствоваться при избрании правительства, являются *свобода* и *справедливость*. В конце любой гражданской войны стороны, вовлечённые в конфликт, стремятся к заключению какого-то соглашения и желают улучшить свои отношения с международным сообществом. Международные агентства по предоставлению помощи в последние десятилетия настаивают, хотя и не всегда, на том, чтобы соревновательные выборы являлись главным условием, без выполнения которого не может быть и речи о какой-либо помощи со стороны международного сообщества. Только в таких странах, как Эритрея, Уганда и Руанда, было принято решение о предоставлении существенной международной помощи, несмотря на то, что там не были организованы выборы. Это решение было продиктовано тем, что в этих странах проведение любых выборов было практически невозможно.



# COMPTON FOUNDATION, INC.

**The Compton Foundation (CF)** является американской независимой неправительственной организацией, имеющей целью предупреждение войн и разрешение конфликтов, которые могут привести к войне. **CF** классифицирует эти глобальные проблемы выживания человеческой расы на следующие категории: 1) запрещение производства ядерного и биологического оружия, а также других средств массового уничтожения; 2) влияние на общественное мнение в проблеме поиска мирных средств разрешения международных конфликтов; 3) поддержка многосторонних подходов к решению международных проблем; 4) укрепление существующих международных институтов. Фонд ставит также и другие цели: создание равных условий для всех в области образования, процветание сообщества, социальная справедливость, развитие культуры и искусства.

В нашем мире, где большинство проблем приобретает глобальные масштабы, а качество жизни человека во многих регионах стремительно деградирует, **CF** заинтересован в первую очередь в том, чтобы предотвратить насколько возможно уничтожение людей людьми.

**CF** был основан в 1946 году Дороти и Рэндалфом Комптонами после трагической гибели их сына во Второй мировой войне. Они считали, что мир во всем мире возможен только тогда, когда будут устранены причины, ведущие к войне. Они также построили свою деятельность на решении проблем, связанных с быстро растущей численностью населения, иссяканием природных ресурсов из-за увеличивающегося потребления, прогрессирующей деградацией окружающей среды и нарушением прав человека во многих странах мира. Супруги Комптон были убеждены в том, что исследования в этих областях должны сочетаться с конкретными действиями – только так можно добиться успеха. Исследования необходимы для того, чтобы четко и ясно выявить проблему и выработать средства для её решения. Не менее важным является использование знаний и информации, полученной этим путём, так как они предаются гласности, порождают горячие дискуссии и часто вносят политические коррективы для того, чтобы устранить причины, грозящие человечеству катастрофой.

**CF** считает, что: предупреждение опасности представляет более эффективную стратегию, чем устранение последствий военной катастрофы; теоретические исследования и конкретные действия должны быть равными компонентами общей стратегии; обе эти перспективы необходимы для продуктивных публичных обсуждений.

**CF** поддерживает все самые эффективные модели социальных изменений. Он активно содействует сотрудничеству между различными агентствами, учреждениями, неправительственными организациями и программами, которые сочетают в себе теоретические исследования и практические действия.

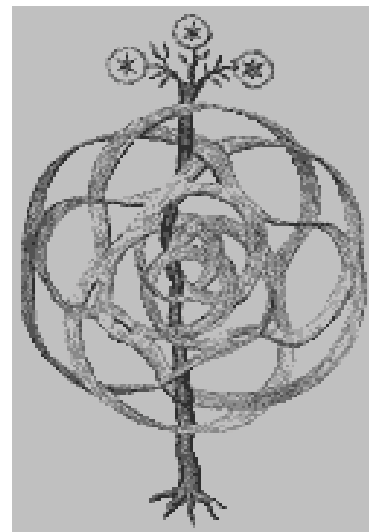
В рамках своих основных программ **CF** установил следующие приоритеты: обучение общественности: обучение публичных активистов выработке общественно-политических концепций; обучение представителей масс-медиа; поддержка общественной активности; финансовая поддержка исследований и академических центров; предоставление грантов и т.д.

**CF** финансирует проекты, предложенные американскими организациями, а также проекты организаций, находящихся за пределами США. Предложения, переданные по факсу и электронной почте, не принимаются.

Основная программа **CF** – «Мир и мировой порядок». Она включает следующие направления деятельности: 1) запрещение производства и распространения ядерного оружия; 2) предложение мирных средств разрешения глобальных, международных, региональных, расовых и этнических конфликтов; 3) понятие национальной безопасности должно учитывать демографический, экологический, экономический и военный факторы; 4) укрепление международных правительственных и неправительственных институтов с тем, чтобы они стали самыми эффективными в борьбе за предупреждение войн; 5) установление диалога между конфликтующими сторонами и включение как можно большего числа стран в публичные обсуждения, связанные с национальной, региональной, континентальной и глобальной безопасностью; 6) контроль над торговлей вооружением; 7) борьба с международным терроризмом и безопасностью информационных систем; 8) соотношение между проблемами международной экономической безопасности и национальной безопасности.

Граждане Молдовы, заинтересованные в рабочих программах и грантах, могут обратиться за дополнительной информацией по следующему адресу:

**The Compton Foundation, 545 Middlefield Road, Suite 178, Menlo Park, CA 94025,**  
**tel.: (650) 328 0171, E-mail: [info@ComptonFoundation.org](mailto:info@ComptonFoundation.org), <http://www.comptonfoundation.org>,**  
**исполнительный директор: Edith Eddy, USA.**



## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕЛЕДЕБАТЫ

Эллен Мицкевич & Чарльз Файерстоун

**В** дебатах следует принимать участие всем зарегистрированным кандидатам. Однако слишком большое количество участников может помешать достижению цели – информированию избирателей. Если не существует опыта проводившихся ранее выборов, то можно установить, что кандидат должен представить подписи определённого числа граждан.

В странах, встающих на путь демократического развития, где велико число партий и кандидатов, этот вариант может оказаться единственно возможным.

Отбор кандидатов для приглашения на дебаты можно проводить и на основании результатов опросов общественного мнения. На предвыборной кампании в Австрии в 1986 году было два основных кандидата и ещё один от значительно менее крупной партии зелёных. В первых дебатах участвовали все трое. Однако после того, как опрос общественного мнения показал, что основные партии пользуются поддержкой соответственно 40 % и 30 % населения, а третью поддерживает только 8 % избирателей, телевидение решило не приглашать кандидата от третьей партии на дебаты. Здесь имеется двоякая проблема. С одной стороны, надо найти такую организацию по проведению опросов общественного мнения, которая была бы известна как абсолютно объективная, компетентная, не подверженная партийным пристрастиям. Вторая проблема связана с непостоянством общественного мнения. В какой момент можно проводить опросы? Сколько раз? Насколько стабильны результаты? Кстати, во время муниципальных выборов в Вене в 1991 году избрали другой принцип. Право участия в теледебатах было предоставлено тем трём партиям, которые располагали местами в городском представительном органе. Однако партия зелёных, которая была отсечена в результате применения этого принципа, получила на выборах восемь мест и вызвала категорический протест. На

самом деле, ограничение участков дебатов только теми, кто был избран ранее, неблагоприятно для новых организаций.

В США решение о том, кого приглашать для участия в дебатах, принимается спонсорами. В качестве спонсоров могут выступать вещательные компании или независимые организации и группы. Одна такая организация, Лига женщин-избирателей, традиционно

Первые за 20 лет прямые президентские выборы в Бразилии проводились в 1989 году. И здесь, в атмосфере открывающейся политической системы и выхода из-под центрального контроля, была какая-то, хотя и ограниченная, возможность для участия населения. Перед вторым этапом дебаты проводились трижды, и впервые часть времени была посвящена ответам на звонки граждан.



Scott Nickel

играет большую роль в проведении дебатов на общенациональном уровне, а также на уровне штатов и на местных выборах.

Дебаты могут быть скучными и строго организованными или спонтанными и непредсказуемыми. В некоторых странах предпочитают, чтобы в них принимала участие общественность – либо в качестве аудитории в студии, либо задавая вопросы по телефону. На выборах в посткоммунистической Чехословакии вопросы задавались только телезрителями, но поскольку не было оборудования для передачи их непосредственно в эфир, их записывали, передавали ведущему, а потом на них по очереди отвечали участники.

В Канаде дебаты на общенациональном уровне длятся три часа. Эти схватки, транслируемые по всей стране, являются главным событием избирательной кампании. Один раз они проводятся на французском языке, а один – на английском; считается, что кандидаты должны владеть обоими. Дебаты оплачиваются телекомпаниями, которые также совместно с партиями устанавливают правила их поведения. Журналисты задают вопросы, ведущий следит за порядком. Обычно для ответа на вопрос кандидату даётся три минуты, причём кандидат от оппозиции получает одну минуту на заключительные ремарки.

Следя за теледебатами, избиратели узнают новые для себя вещи. Именно в силу их значительного влияния на публику одноразовое проведение дебатов может создать проблемы для кандидата. Один серьёзный просчёт может сыграть решающую роль. Дебаты превращаются не столько в источник информации для избирателя, сколько в решающую схватку. Боязнь получить отрицательные результаты может привести к тому, что кандидаты перестараются во время подготовки, будут давать приглашенные ответы, спонтанность пропадёт.

Серия из трёх или четырёх дебатов позволяет кандидатам исправить ошибку, подробнее разъяснить свою позицию. Можно обсудить намного более широкий круг вопросов. Снижается фактор случайности и удачи, истинная позиция кандидата становится яснее.

В то время как серия из трёх дебатов страхует избирателей от возможных неточностей, большее количество может утомить зрителей. В США, где проводятся серии дебатов, количество зрителей имеет тенденцию к снижению с течением времени.

Если в стране есть коммерческие телеканалы, возможно, они предпочтут «важные» единственные дебаты более продолжительной серии. Например, в США коммерческие каналы обычно показывают все дебаты кандидатов на пост президента, но их никогда не было более, чем четыре, включая и дебаты кандидатов на пост вице-президента. Но нельзя ожидать, что дебаты соберут большие аудитории в США, если их не показывают коммерческие телекомпании.

Та же система действует и на выборах на уровне штатов, и на местном уровне. В Калифорнии коммерческие телестанции обычно отказываются от показа дебатов на главные должности штата, если в них не участвуют оба кандидата от основных партий, или если население проявляет особый интерес к конкурентным выборам (идёт острая борьба за место), или если данная коммерческая телестанция выступает спонсором.

Обычно телевидение показывает не более трёх дебатов.

Коммерческие станции, заботясь о привлечении максимального количества зрителей, а также ценя дорогое рекламное время, понятно, не захотят тратить его на мероприятие, которое вряд ли собирает большую аудиторию. Даже некоммерческие станции, которые в меньшей степени зависят от этих соображений, собирают небольшие аудитории, когда показывают дебаты, не освещаемые коммерческими станциями. Всё же, если в результате дебатов о кандидате выясняется что-то действительно новое, этот факт обязательно получит освещение в программах новостей коммерческих станций и в газетах.

Какой бы ни была политика и процедуры телеосвещения политической деятельности, остаётся вопрос: как обеспечить их выполнение? Как менять правила при возникновении новых обстоятельств? Что ещё важнее, как обеспечить одинаковое применение правил в отношении всех сторон, предотвратить вмешательство правящей партии в объективное освещение выборов?

Первоочередная задача — разработка руководящих принципов в качестве основы для составления законов и правил. Должны ли законы обеспечивать максимальную независимость вещательных организаций от вмешательства со стороны правительства? Или они должны защищать интересы общественности? Или обеспечить надзор за вещательными организациями, чтобы не допустить появления «нежелательных» программ?

В демократических странах, где в целом стремятся к тому, чтобы зрители получали удовольствие от телевидения, избирается комбинация трёх моделей. Первая предполагает выдачу нескольких лицензий на вещание, после чего в деятельность телекомпаний никто не вмешивается. Например, в Новой Зеландии правительство прибегает к аукционам. После выбора коммерческих компаний, в зависимости от того, кто сможет заплатить больше, они практически получают права собственности на канал,

и вмешательство правительства сводится к минимуму.

Второй подход заключается в том, что в стране принимается определённый стандарт, которому должны соответствовать компании, чтобы получить лицензию, и поддержание этого стандарта регулируется с помощью правил. Установленный Конгрессом США стандарт предписывает служение «общественному благу, удобству и потребностям», поскольку считается, что интересы общества должны превалировать над интересами отдельного гражданина или вещательной компании.

Тем не менее эта позиция и стандарт «интересов общественности» смягчается обязательным правилом, запрещающим правительству вмешиваться в решения компаний относительно программ — как того, собственно говоря, требует Первая поправка к Конституции США. В Америке пробовали установить систему, содержащую минимальное количество правил, требующих соблюдать интересы общественности, и при которой вещательные компании имели бы максимум независимости от государства. В том, что касается политических программ, система правил направлена на постоянное поддержание баланса между необходимостью обеспечить свободу выборов и равное отношение ко всем кандидатам и независимостью вещания.

Третий подход, который в настоящее время в большинстве стран мира теряет свою актуальность, базировался на исключительной собственности правительства на вещательную систему страны. Благодаря системам спутниковой связи, видеомагнитофонам, распространяющейся во всём мире тенденции к приватизации и многим другим факторам, телевидение легко перешагивает государственные границы. Приходит ли конец государственной монополии на вещание в одной отдельно взятой стране?

(Настоящий текст включает некоторые фрагменты из книги «Телевидение и выборы». М.: Международный фонд «Культурная инициатива», 1993. Все права принадлежат издателям.)



# ВЫСШАЯ КОНТРОЛЬНАЯ ПАЛАТА ПОЛЬШИ – СТОРОЖЕВАЯ СОБАКА ПУБЛИЧНОГО КАРМАНА

Яцек Учзкиевич

**В**ысшая контрольная палата Польши (в польском сокращении – NIK) была создана в 1919 году. Спустя почти год, к концу Первой мировой войны, Польша вновь обрела суверенитет. Весь этот период NIK действовала в качестве аудиторского учреждения, которое не зависело от правительства. Даже в коммунистические времена NIK удалось в большой мере сохранить свою независимость и пользоваться авторитетом у большинства населения. В 90-е годы внутренние структуры NIK подверглись коренным преобразованиям. Сейчас NIK является одной из основополагающих частей современного польского демократического государства.

## Законодательная основа

Сейчас трудно точно сказать, когда NIK стала проводить реформы, призванные сгармонизировать свою деятельность с современными стандартами Европейского Союза. Без сомнения, 1994 год стал в этом отношении одним из самых важных, потому что именно тогда Сейм, нижняя камера польского парламента, принял закон о Высшей контрольной палате. Этот закон и Конституция Польши от 1997 года установили полномочия и обязанности NIK в рамках новой политической системы. Закон постановляет, что NIK, являясь составной частью этой системы, должна подчиняться непосредственно Сейму. Закон гарантирует ей независимость от исполнительной власти и требует от NIK действовать на коллегиальной основе. Данный закон также устанавливает аудиторские процедуры. Прежде всего, мероприятия по

аудиту необходимо проводить (на любом этапе) на основе процедуры, которая даёт аудиторским учреждениям право выступать со своими замечаниями по декларациям, оценке, ремаркам и выводам, сделанным NIK. Более того, закон от 1994 года определил легальные условия, необходимые для того, чтобы результаты аудиторской деятельности были максимально объективными.

## Члены

Как уже было сказано, NIK функционирует на основе коллегиальности. Руководитель учреждения – председатель – назначается парламентом сроком на 6 лет. Совет NIK состоит из председателя, трёх вице-председателей, исполнительного директора и 14 членов.

Согласно закону от 1994 года Совет является единственным органом, который имеет право принимать решения. Он отвечает на замечания, сделанные по поводу аудиторской деятельности NIK. Например, Совет утверждает годовой план работы NIK. Согласно польской конституции в период дебатов по вопросу о государственном бюджете NIK обязан представить Сейму своё мнение о том, насколько хорошо правительство справилось со своими обязанностями. Совет NIK принимает решение по окончательной формулировке своей точки зрения. Закон также предоставляет широкие полномочия по осуществлению аудиторской деятельности как на уровне центрального руководства, так и на региональном или муниципальном уровне. Частные предприятия могут быть подвергнуты аудиту, когда заходит речь об их финансовых обя-

занностях к государству, а также в том случае, когда они получают деньги для оказания публичных услуг, или когда они подписали контракт с местными или центральными публичными властями.

Самым важным является то, что NIK обладает правом контролировать весь приток публичных финансовых средств. В 1998 году Сейм внёс изменения в закон, которые позволили NIK осуществлять контроль над всеми денежными фондами и средствами, получаемыми согласно договорённости, заключённым с международными партнёрами. Это практически позволит NIK проверить, например, как фермер N использовал полученный им от Европейского Союза грант или кредит.

Согласно закону NIK предаёт гласности свои анализы по исполнению госбюджета и по тому, как была соблюдена установленная ранее денежная политика. В то же время NIK публично представляет свой отчёт по исполнению прошлогоднего бюджета. Эти анализы производятся и завершаются в период с 1 марта по 30 июля. NIK своевременно представляют публике информацию по результатам проведённого аудиторского контроля. В том же 1998 году в польской прессе было опубликовано более 4 500 материалов, посвящённых деятельности NIK.

Закон от 1994 года ознаменовал начало тесного сотрудничества между NIK и Европейской аудиторской палатой (ЕАП), высшими аудиторскими учреждениями Центральной и Восточной Европы.

NIK пользуется технической поддержкой со стороны ЕАП, национальных аудиторских комитетов Великобритании и Швеции.

Чтобы стать полноправным членом Европейского Союза, NIK должна уделить первостепенное внимание двум проблемам: 1) аудиторская методология (в частности, финансовая); 2) подготовка персонала. NIK должна позаботиться о том, чтобы её аудиторская методология была приведена в полное соответствие с методологиями государств-членов Европейского Союза и ЕАП.

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов статьи *Polands Supreme Chamber of Control: A Watchdog For The Public Purse*. Журнал *Public Management Forum*, вып. V, № 5, сентябрь-октябрь, 1999. Все права принадлежат издателям.)



## ПОДДЕРЖКА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПОСТОКОММУНИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

Томас Каротерс

Десять лет тому назад большинство западных политологов считало, что помощь гражданскому обществу в странах Восточной Европы и бывшего СССР должна быть оказана очень быстро. Она должна была состоять в скорейшем распространении и консолидации новых политических и социальных свобод, а также в динамизации перехода от коммунизма и тоталитаризма к рыночной экономике и демократии. Однако десять лет непрерывной помощи гражданскому обществу – это слишком большой период для благотворителей. Так как экономические и политические реформы продвигаются с трудом в большинстве этих стран, надежды на становление гражданского общества постепенно рассеиваются. Тем не менее ещё тлеет какая-то надежда на то, что именно гражданское общество станет ключом к устранению стагнации и прекращению многочисленных неудач, которые скомпрометировали само понятие переходного периода.

В политическом аспекте развитие гражданского общества стало решающим для стимуляции общественного участия, необходимого для того, чтобы заставить некоторые инертные и неэффективные госучреждения стать более активными и ответственными. В социально-экономическом аспекте активное и разнообразное гражданское общество рассматривается как обязательный фактор, призванный 1) смягчить последствия реструктуризации и переходного периода, 2) разъяснить населению, в чём состоят реформы и для чего необходима рыночная экономика, 3) не позволить процессу приватизации превратиться в узаконенный грабёж и 4) способствовать установлению более тесных отношений между представителями местных публичных властей и рядовыми гражданами.

Углубляя и расширяя цели, связанные с поддержкой гражданского общества, благотворители и спонсоры должны тщательно проанализировать результаты своей деятельности на этом поприще и не падать духом перед трудностями и препятствиями, с которыми они сталкиваются и ещё не раз столкнутся в будущем.

### Переходный период в посткоммунистическом обществе

Опыт переходного периода в странах Центральной и Восточной Европы, а

также в странах бывшего СССР настолько разнообразен, что даже сам концепт посткоммунизма стал почти бесполезным. Сказать, что, например, Польша и Туркмения обе являются посткоммунистическими странами – значит, почти ничего не сказать. Испытывая на первых порах естественное чувство эйфории, в 90-х годах буду-

всё ещё никак не могут избавиться от авторитарных и полуавторитарных режимов, от бедности, преступности и теневой экономики. В эту категорию входят все страны Центральной Азии, за исключением Кыргызстана, а также Армения, Азербайджан, Республика Беларусь, Сербия и Хорватия.



щее казалось настолько безоблачным и радужным, что многим людям, живущим в этих регионах и за её пределами, казалось, что стоит только начать экономические и политические реформы, как они успешно завершатся сами по себе. Люди представляли себе переходный период как что-то вроде приятной прогулки на лодке по быстрому течению с обозреванием постоянно меняющихся видов и красот. В конце концов, оказалось, что реформы очень часто бывают заблокированными чуть ли не на каждом изгибе реки, а днище «лодки», постоянно бьющееся о подводные камни, даёт течь, которая грозит неминуемым затоплением.

Однако несколько стран с относительно немногочисленным населением существенно прогрессировали в осуществлении демократических и экономических реформ – это Чешская Республика, Венгрия, Польша, прибалтийские страны и Словения. Но они пока в явном меньшинстве. Другая категория стран испытывает большие трудности на обоих фронтах. Они

Остальные 11 стран, которые составляют самую многочисленную категорию, постоянно балансируют между успехом и неудачей. Некоторые из них прочно застряли где-то между диктатурой и демократией, застоём и рыночной экономикой. Другие, подталкиваемые валом общей неудовлетворённости и беспомощности, катятся медленно, но верно назад. И только некоторые из них, часто оглядываясь с сожалением назад, с большими усилиями всё же продираются вперёд. К первой, «застрявшей», подкатегории относятся Украина, Албания, Российская Федерация, Молдова, Кыргызстан, Грузия, Босния, а во вторую подкатегорию входят Болгария, Словакия, Македония и Румыния.

Хотя подобное распределение по категориям упрощено, оно всё же показывает, что 20 из 27 стран данного региона или находятся в «серой» зоне переходного периода, или «зависли между небом и землёй». За последнее десятилетие у большинства людей из этих 20 стран условия

жизни сильно ухудшились. В бывших советских республиках с 1991 года внутренний валовой продукт (ВВП) упал почти наполовину. Например, в России, одной из самых богатых по своим природным ресурсам стран на планете, ВВП ниже, чем в Мексике, стране, которая ассоциируется с «традиционной» бедностью третьего мира. Запад оказал очень сильное влияние на страны Центральной и Восточной Европы в том, что касается определения целей переходного периода. В постсоветских республиках это влияние оказалось значительно слабее. Несмотря на то, что это влияние само по себе положительно, это отнюдь не означает, что люди по-прежнему питают какие-то особые надежды в связи с ролью Запада в данной зоне. Энтузиазм, испытанный людьми после падения Берлинской стены, больше не повторился. Западу не удалось полностью использовать этот исторический момент для консолидации своей роли в Центральной Европе и на постсоветском пространстве. Восторги закончились, и западное общество поторопилось погрузиться в рутину своих дел, ожидая, что бывшие коммунистические страны присоединятся к западному курсу развития, предоставляя им выпутываться самим.

При этом необходимо уточнить: наша помощь этой зоне была не такой уж и большой, как многие себе это представляют. В 90-е годы прошлого столетия помощь, оказываемая посткоммунистическим странам и бывшим советским республикам, оценивалась в \$50 млрд. - \$100 млрд. в зависимости от того, как мы понимаем помощь и как её подсчитываем. Таким образом, из этой суммы на каждого жителя пришлось по \$100 - \$200 на протяжении всех десяти лет, т.е. по \$10 - \$20 ежегодно. Данная сумма равна финансовой помощи, предоставленной Западом многим другим развивающимся странам, что не составляет для него таких больших затрат по сравнению с помощью, которая была оказана США странам Центральной Америки в 80-е годы, когда в целях предотвращения появления многочисленных «левых» правительств администрация Рейгана приняла решение об оказании помощи в размере \$100 на каждого человека.

#### **Как Запад начал оказывать помощь**

Первый этап (нач. 90-х годов) предоставления западной помощи гражданскому обществу странам Восточ-

ной Европы и бывшим советским республикам был очень коротким, поверхностным и идеалистическим. Это происходило тогда, когда западные частные фонды и несколько правительственных агентств, включившись в процесс оказания помощи гражданскому обществу этих стран, установили первые контакты с новыми независимыми гражданскими группами и отдельными гражданскими активистами. Время, казалось бы, играло тогда большое значение, и скромная помощь, оказанная гражданским группам, обещала оказать огромное влияние на положение дел в данной зоне. Западные учреждения и частные лица, оказывавшие помощь гражданскому обществу, сконцентрировали своё внимание на деятельности новых гражданских групп, которые посвятили себя защите общественных интересов, включающих права человека, защиту окружающей среды, мониторинг выборов, гражданское воспитание, учреждение новых независимых средств массовой информации. Первоначальная идея заключалась в том, чтобы обучить эти гражданские группы, борющиеся за установление новых свобод, поддержать ядро политически нейтрального гражданского общества, но способного защитить политические права рядового гражданина. Нарождающееся гражданское общество должно было стать чем-то вроде инкубатора демократии.

#### **Лучшие методологии**

Второй этап (серед. 90-х до наст. вр.) предполагал некоторое увеличение помощи для развития гражданского общества. Основные «поставщики» этой помощи понимали развитие гражданского общества как поддержку неправительственных организаций (НПО), несмотря на то, что само понятие НПО было ещё довольно расплывчатым. Западную помощь стал получать более широкий круг гражданских групп. Деятельность этих групп была ориентирована не только на защиту политических прав, но и на общественное здравоохранение, защиту матери и ребёнка, прав потребителей и т.д. Благотворители начали также поддерживать учебные центры НПО, и в короткое время неправительственный сектор стал быстро разрастаться. Появилось множество разнообразных НПО.

В то время, как число НПО стремительно росло, в странах, получающих западную помощь, начинали возникать всевозможные проблемы, свя-

занные с гражданским обществом. Стали появляться и многочисленные исследования, отчёты, курсы лекций по проблемам поддержки неправительственного сектора. Они названы самыми «лучшими методологиями». Сейчас данные исследования считаются давно известными истинами для тех, кто посещал в течение последних 2-3 лет конференции, посвящённые проблемам гражданского общества. Пять лет назад эти исследования отличались по качеству от современных анализов. В нашем случае опыт и неослабевающее желание изменить положение дел имеют очень большое значение. Несмотря на то, что это давно известные истины, к сожалению, большинство благотворителей не уделяет им должного внимания.

#### **Новый этап?**

Второй этап оказания помощи гражданскому обществу подходит к концу, и вполне возможно, что за ним последует третий этап. Самая большая проблема заключается в том, что в большинстве восточноевропейских стран политические и экономические реформы не принесли ожидаемых результатов, не пользуются поддержкой со стороны населения, и вообще неизвестно, если они будут проводиться и в дальнейшем. А если реформы и будут продолжены, то насколько затянется этот злосчастный переходный период? На год? На 10 лет? А может, на целый век? Поэтому энтузиазм и вера в НПО заметно поубавились, если не развеялись окончательно, уступив место мрачному скептицизму. Западная помощь, предоставляемая гражданскому обществу, постепенно сокращается. Достаточно того, что такие международные институты, как USAID, Совет Европы, филиалы фонда SOROS и другие важные источники финансирования, оказывающие помощь ещё с начала 90-х годов, «потихоньку» сворачивают свою деятельность или меняют приоритеты. Каким он будет, этот третий этап?

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов статьи *Aiding Civil Society in Postcommunist Societies: Future Challenges*, журнал *Alliance*, building resources for the community worldwide, вып. 5, № 1, 2000. Все права принадлежат издателям.)



- Начиная с 7 марта, радиостанция «Antena C» муниципия Кишинэу возобновила цикл радиопередач «Гражданский Голос», подготовленный Лигой в защиту прав человека (LADOM) совместно с IFES-Молдова. Тематика данного цикла включает проблемы, связанные с реформой публичной администрации и территориально-административной реформой, ролью и статусом государственного чиновника, деятельностью местных и зарубежных неправительственных организаций, ролью прессы в обществе переходного периода, защитой прав человека. Передача транслируется каждый четверг в 17:35 до 30 июня текущего года.



На снимке: Семинар организованный ЦИК и IFES в г.Сорока, 12 апреля 2000 года.

- В марте-апреле Центральная избирательная комиссия с участием IFES-Молдова организовала цикл семинаров на тему *Избирательные органы. Организация и проведение выборов – осуществление конституционного права граждан избирать и быть избранными*. Семинары проводились в уездах Бэлць (22 марта), Единец (5 апреля), Сорока (12 апреля), Орхей (19 апреля). На каждом семинаре присутствовало более 60 человек – представителей местной публичной администрации, выборных чиновников, журналистов, членов политических партий и неправительственных организаций. Участники семинаров получили многочисленные информационные и аналитические материалы по законодательству, регламентирующему деятельность местной публичной администрации, выборных чиновников, а также организацию и проведение выборов.

- 9 марта представители IFES-Молдова и Центра по развитию демократии (ЦРД) приняли участие в работе Административной школы, организованной для молодёжного крыла некоторых политических партий. Участники получили различные материалы и брошюры, связанные со структурой местной публичной администрации, её механизмами функционирования и референдумами. Материалы были разработаны и изданы IFES-Молдова и ЦРД.
- 17 марта представитель IFES-Молдова принял участие в работе международной конференции *Мониторинг соблюдения социальных и экономических прав в Республике Молдова: достижения, опыт и тенденции*. Конференция была организована LADOM, Информационным центром Совета Европы, Министерством образования. На конференции обсуждалась проблематика, связанная с участием гражданина в публичной жизни. В рамках этой конференции была представлена книга «Гид публичного служащего», составленная и изданная LADOM совместно с IFES-Молдова. Она включает тексты основных законодательных документов, которые регламентируют деятельность местных органов самоуправления, а также адреса и информацию, необходимую для тех, кто контактирует с публичными чиновниками различных уровней.
- С 14 апреля по 30 июня текущего года радиостанция «Antena C» муниципия Кишинэу начала трансляцию цикла радиопередач «Голос избирателя», подготовленную LADOM совместно с IFES-Молдова. Передачи посвящены избирательным процессам в Молдове, законодательству, регламентирующему организацию и проведение выборов, избирательные права, проблемы, с которыми сталкиваются рядовые избиратели и кандидаты, а также проблемы электорального воспитания, движения независимых наблюдателей и т. д. Передачи транслируются каждый понедельник и четверг с 15:10 до 15:35.
- Во второй половине апреля IFES-Молдова оказал финансовую помощь второму изданию книги «Гид публичного служащего», составленной и изданной LADOM. Книга будет распространена бесплатно среди представителей местной публичной администрации, средств массовой информации, неправительственных организаций и политических партий.



## ЦЕНТР ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В РАЗВИТИИ ДЕМОКРАТИИ (ЦГУРД)

### Гражданский Голос

Выпуск 6, № 2 (29) Март-Апрель 2000

#### 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

Владимир Гурин

##### Координатор центра ресурсов

Тамара Китороагэ

##### Координаторы программ

Габриел Мумжиев

Инна Гутюм

Маргарета Мэмэлигэ

Программа IFES в Молдове финансируется Агентством Соединённых Штатов Америки по международному развитию USAID



Избирательная школа

Центр гражданского участия в развитии демократии (ЦГУРД) является международным некоммерческим неправительственным общественным объединением. ЦГУРД обрёл юридический статус 11 января 2000 года.

#### ЦЕЛИ:

- применение международных стандартов и практики в организации и проведении выборов;
- консолидация гражданского общества посредством свободных и справедливых выборов;
- защита избирательных прав граждан;
- осуществление мониторинга избирательного процесса;
- консолидация движения наблюдателей на выборах;
- развитие ассоциативного сектора как базовой структуры гражданского общества;
- оказание консультативной помощи неправительственным организациям и политическим партиям;
- кооперация с избирательными органами и местными публичными администрациями по реализации программ гражданского и избирательного воспитания;
- местное, региональное и коммунитарное развитие;
- организация учебных курсов, практических семинаров и научных конференций;
- издание специализированных публикаций;
- присоединение к национальным и международным организациям того же профиля.

#### ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ:

В период с декабря 1999 года по июнь 2000 года с участием IFES-Молдова ЦГУРД осуществляет учебную программу гражданского и электорального воспитания молодых членов и сторонников некоторых политических объединений. Программа включает организацию учебных курсов в рамках двух школ:

1. *Избирательная школа.* В рамках этой школы анализируется взаимозависимость политических, избирательных процессов и систем в целом; изучаются избирательные системы и процессы, используемые в Молдове и в других странах мира; обсуждаются проблемы политического, избирательного, законодательного и технического характера; распространяется среди участников семинаров брошюры, изданные IFES и ЦГУРД.

2. *Административная школа.* В её рамках анализируется административная система Молдовы и законодательство, связанное с местной и центральной публичной администрацией; передаются новости юридического характера в области публичной информации (местной и центральной) с изложением причин, повлиявших на внесение изменений в административное законодательство, и их последствий.

22 марта представитель ЦГУРД принимал участие в семинаре, организованном совместно с Центральной избирательной комиссией и IFES-Молдова в г. Бэлць, на котором он рассказал о преимуществах и недостатках различных избирательных систем.

Адрес: Ул. Джеордже Менюк, 3, Кишинэу, тел.: 73 14 77, факс: 73 36 21

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