



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

# Гражданский Голос

Выпуск 6, №3 (30)

Май-Июнь 2000

◆

**Интервью:**

**Олег Панфилов,**

*Директор Центра журналистики по*

*чрезвычайным*

*ситуациям,*

*Россия*

(стр. 2)

◆

**Интервью:**

**Серджиу Караман,**

*Секретарь*

*уездного совета,*

*Тигина*

(стр. 3)

◆

**Игорь Боцан:**

**Партии и другие социально-политические организации**

(стр. 4)

◆

**Валериу Зубко:**

**Административные суды - новое юридическое явление в Республике Молдова**

(стр. 8)

**Информационный бюллетень**

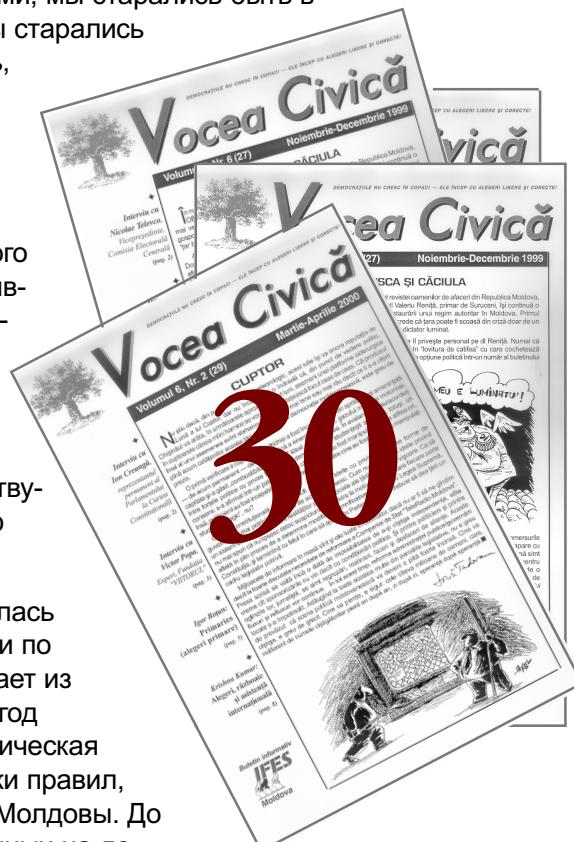


**Д**ля публикации, которая выходит один раз в два месяца, тридцать изданных номеров – это уже мини-история. С марта 1995 года, когда Vocea Civică – Гражданский Голос дебютировал на румынском и русском языках, и до июня 2000 года наш информационный бюллетень затронул все важнейшие проблемы, связанные с деятельностью IFES в Республике Молдова. Начиная, естественно, с материалов, посвящённых выборам, и кончая многочисленными интервью с избранными примарами, мы старались быть в ногу со временем. И особенно мы старались сохранять во всём объективность, которая является одним из важнейших условий, предъявляемых уставом нашего фонда.

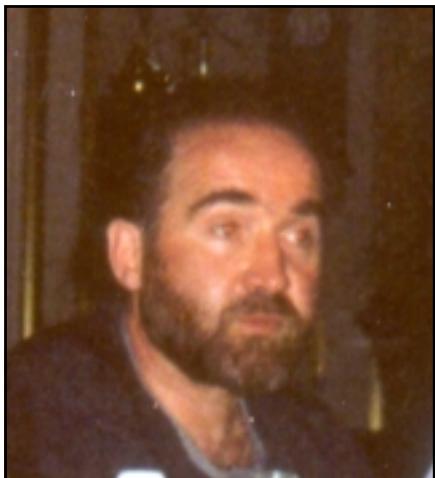
Это был непростой путь, так как одной из печальных привычек этого края является неверие в объективность. Субъективность, раздражительность и политизация самого незначительного жеста превращают жизнь публикации в тяжёлое испытание. Поэтому нас очень радовали отклики, приветствующие публицистическую позицию нашего бюллетеня.

Судя по ситуации, которая сложилась в области избирательного права, и потому, что непосредственно вытекает из него, уже с первых дней 2000-ый год показался очень тяжёлым. Политическая борьба, часто выходящая за рамки правил, ежедневно отражается на жизни Молдовы. До президентских выборов, назначенных на декабрь текущего года, политические схватки примут угрожающие размеры. Поэтому сейчас, когда моя семилетняя деятельность в Республике Молдова подходит к концу, когда исполнилось почти пять лет со дня выхода первого номера нашего информационного бюллетеня, хочу пожелать тем, кто продолжит работу над публикацией Vocea Civică – Гражданский Голос, лишь одного: **Не падайте духом!**

Вас, дорогие читатели, я благодарю за внимание, которое вы уделяли на протяжении этих лет моим передовым статьям, помещённым на этой странице, и **желаю вам только добра!**



30



**Гражданский Голос:** Уважаемый г-н Панфилов, как Вы оцениваете положение, в котором находится сегодня российская пресса?

**Олег Панфилов:** Для меня был неожиданным факт, когда во Владивостоке три года назад я вдруг узнал, что газету «Известия» выписывают всего 170 человек на весь огромный город. Это значит, что в России сложилась такая ситуация, что, во-первых, самым популярным средством информации является телевидение, причём, если говорить о влиянии местного ТВ или московского, то, конечно, больше влияния имеет московское ТВ, потому что местная телекомпания довольно узкого уровня; во-вторых, они боятся местной власти. А из газет самыми популярными являются местные, а не московские, и популярными они являются только потому, что там публикуется реклама, публикуются объявления и программа телевизионных передач. Вот такой замкнутый круг. В связи с тем, что власть в России давно поняла такое перераспределение средств массовой информации, она пытается приручить все те крупные телекомпании, которые ещё не подчиняются этой власти. Понятно, что первый канал – это по большей части собственность Бориса Березовского, которая имеет прямое отношение к Кремлю. Понятно, что второй канал, РТР, – это телекомпания, которая финансируется правительством, и что власть имеет открытую трибуну для того, чтобы говорить всё, что она хочет. Третий канал – ТВ-Центр, который сейчас всё больше и больше охватывает территорию не только России, но и нескольких бывших советских государств. Этот те-

**«... никакие этические кодексы, никакие хартии... не будут работать, пока существует неправовое отношение государства к прессе»**

леканал пытается быть независимым от центральной власти, за что периодически получает унизительные толчки. Наконец, четвёртый канал – НТВ, историю которого вы прекрасно знаете, и канал ТВ-6, который особого влияния в политике никогда не имел – это развлекательный канал, на мой взгляд, довольно низкого уровня. Поэтому, когда началась избирательная кампания по выборам президента, эти телеканалы разделились на два неравных лагеря. Для того, чтобы пояснить, что такое неравные лагеря, должен сказать, что вещание первого канала охватывает 94 % территории России, телекомпания НТВ – 42 %. Это значит, что НТВ по территории вещания проигрывает во многом первому телеканалу. Телекомпания НТВ – во многом интеллектуальная телекомпания с хорошими, профессионально подготовленными программами. А ОРТ выигрывает не только за счёт большего охвата территории, но и за счёт того, что показывает большое количество мексиканских и бразильских «мыльных опер». Я нисколько не сомневаюсь, что, то, что происходит сейчас с НТВ – это результат предвыборной кампании. Мне трудно привести какие-то аналоги с тем, что происходит в Молдове, но, на мой взгляд, то, что происходит с НТВ, – это продолжение политики нового президента, это продолжение политики той части российских чиновников, находящихся у власти, которые всегда мечтали об откате политической системы назад.

**ГГ:** Как складываются отношения между властью и российскими средствами массовой информации в период избирательных кампаний?

**ОП:** Перед парламентскими выборами в конце прошлого года несколько телекомпаний пытались вспомнить о своих взаимоотношениях, подписав некий пакт о ненападении. Это было очень хорошо разрекламировано и, действительно, руководители всех крупнейших телекомпаний России подписали договор, в котором оговаривалось неучастие в политических играх, особенно, в нападении друг на друга. Я привожу

этот пример для того, чтобы, может быть, предупредить подобные шаги в молдавской прессе, потому что, если прессы находится под сильным влиянием власти, то никакие этические кодексы, никакие хартии, к сожалению, не будут работать, пока существует неправовое отношение государства к прессе. Так вот, тот пакт, которые подписали российские телекомпании, просуществовал всего лишь один день. Его забыли на следующий день, и если вы смотрели российские телекомпании в то время, вы заметили, как первый канал, особенно Сергей Доренко, говорил всё, что хотел, и всё, что ему заказывали о компании НТВ. В свою очередь, НТВ по-интеллигентски пыталась противостоять этому жёсткому давлению первого телеканала. Российские власти, к сожалению, относятся к независимой прессе России куда хуже, на мой взгляд, чем во многих других постсоветских республиках. Достаточно сказать, что такие шаги российских парламентариев, особенно прошлого созыва Государственной Думы, когда депутаты прекрасно знают, что они не имеют права лишать аккредитации журналистов, работающих в Думе, тем не менее лишили права присутствовать на своих заседаниях журналистов первого канала. Периодически власть пытается изменить единственный нормальный закон в России, который регламентирует отношения власти и прессы, – это основной закон о средствах массовой информации. Это пытается сделать не только Государственная Дума. Например, нынешний министр печати, г-н Лесин, недавно заявил, что в нормальном государстве, говорящем о себе, как о демократическом государстве, необходимо изменить закон о средствах массовой информации, особенно ту статью, которая разрешает раскрытие источника информации только решением суда. Г-н министр сказал, что это совсем не обязательно, что это можно сделать и решением следователя. Вот захотел следователь узнать источник информации – не обязательно ждать решения суда.

**ГГ:** Благодарим Вас.

14 июня 2000 г., Кишинэу

## ***"... поспешность в принятии решений, внесение изменений в нормативные акты в зависимости от конъюнктурных интересов дестабилизируют ситуацию и приводят в тупик"***

**Гражданский Голос:** С какими основными проблемами сталкивается сегодня секретарь уездного совета?

**Серджиу Караман:** Исполнился один год, с тех пор как местные публичные власти функционируют в условиях нового территориально-административного устройства и Закона о местной публичной администрации. Возьму на себя смелость высказаться о положительных и отрицательных сторонах законодательства, так как его улучшение позволило бы оперативнее решать местные проблемы.

Главные проблемы, с которыми сталкивается сейчас уездный совет и его секретарь, связаны с разграничением полномочий между уездным советом, местными советами первого уровня и префектурой.

Отношения между ними урегулированы ст. 13 Закона о местной публичной администрации. В их полномочия входит также:

- защита молодых семей;
- защита матери и ребёнка;
- обеспечение правопорядка;
- равноправие мужчин и женщин;
- социальная защита безработных;
- гражданская защита.

Сельские примэрии не могут выполнить большинство вышеперечисленных полномочий, так как они не располагают необходимым персоналом, а их бюджет не предусматривает финансирование этих направлений.

Например, защита прав ребёнка относится к компетенции местных публичных властей первого уровня. Так же обстоят дела и с гражданской защитой, и с обеспечением правопорядка. Хотя гражданская защита относится к полномочиям властей обоих уровней, она обеспечивается лишь управлением по гражданской защите, являющимся децентрализованной службой, и не входит в компетенцию местных советов или сельских примэрий.

Другое препятствие, стоящее перед уездным советом, заключается в том, что в соответствии со ст. 5 Закона о местной публичной администрации примар и местный совет относятся к публичным властям первого уровня, в то время как на втором, уездном уровне, функционирует единственный орган власти – уездный совет (ст. 7). В результате, председатель уездного совета не может издавать распоряжения, так как совет, естественно, не в состоянии заседать ежедневно и выносить решения по текущим проблемам. Проблематичен и статус постоянного бюро, которое хоть и наделено некоторыми полномочиями, всё же не имеет решающего права.

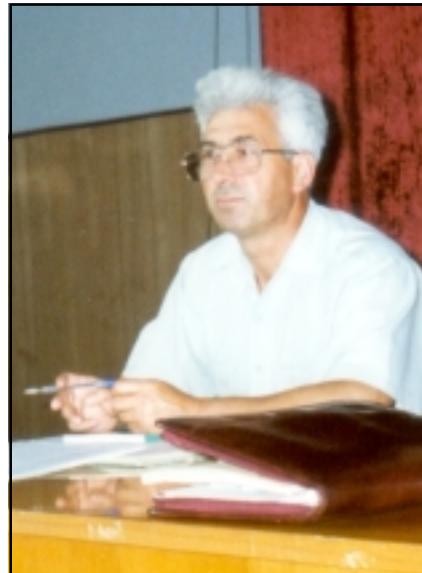
**ГТ:** Насколько жизнеспособно современное законодательство, регулирующее деятельность местных органов публичной власти?

**СК:** Мой собственный опыт позволяет мне утверждать, что жизнеспособность данного законодательства равна примерно 50 %. Причиной этому служит не только несовершенное законодательство, но часто и его тенденциозная интерпретация как центральными, так и местными властями. Я проработал в публичной администрации более десяти лет и убедился, что поспешность в принятии решений, внесение изменений в нормативные акты в зависимости от конъюнктурных интересов дестабилизируют ситуацию и приводят в тупик. Примером необдуманного решения могут послужить ст. 15 Закона о местной публичной администрации, ст. 7 Закона о местном избранном представителе, а также проект внесения изменений в оба закона, которые были предложены Государственной канцелярией для ознакомления. Три различные формулировки, и ни одна из них не продумана. Каждая юридическая норма должна иметь свою мотивацию и объяснение. Когда я спросил одного из соавторов закона, чем можно объяснить подобные несоответствия, он ничего не мог на это ответить, кроме одного: «мы так посчитали нужным».

Извините за то, что я больше обобщаю, но думаю, что от несовершенства и двусмысленности страдает всё законодательство. Нет ни одного закона, который чётко взаимодействовал бы с другими законами. Поэтому необходимо создать рабочие группы, в которые вошли бы эксперты в области права, представители местных публичных властей, секретари, примары, префекты, председатели советов, которые смогли бы обсудить сильные и слабые стороны законодательства и разработать соответствующие проекты по внесению изменений, отвечающие теоретическим требованиям и реалиям Молдовы.

**ГТ:** Можно ли говорить о реальном сотрудничестве между уездным советом и префектурой уезда Тигина, а также между органами власти двух уровней?

**СК:** К сожалению, должен констатировать, что в настоящее время нельзя говорить о каком-то реальном сотрудничестве между уездными советами и префектурами. И причина состоит не в конкретных лицах, а в слишком разных задачах. Префектуры не очень-то могут влиять на местные децентрализованные службы, так как эти службы подчиняются соответствующим министерствам. Префект является



администратором, не обладающим необходимыми рычагами воздействия, - это скорее надсмотрщик. В то же время ответственность за положение дел на месте несёт совет, однако он не наделён полномочиями, необходимыми для полного владения ситуацией на всей территории.

Что касается отношений между уездным советом и местными советами второго уровня, то они регламентированы в ст. 8 Закона о местной публичной администрации. На бумаге всё выглядит очень хорошо, но Закон о публичных финансах и Закон о бюджете, а также другие нормативные акты не соблюдают эти принципы.

**ГТ:** В какой степени уездному совету Тигина удаётся кооперироваться с местными неправительственными организациями в решении местных проблем?

**СК:** В целях более эффективного решения местных проблем, установления нормальных отношений с центром, префектурой и обучения публичных служащих, местных избранных представителей, мы стараемся поддерживать сотрудничество со многими неправительственными организациями страны и из-за рубежа, участвуем в различных программах и проектах. У нас есть немало хороших примеров в этом смысле, поэтому мы очень радуемся им. Но хочу в то же время заметить, что часто отношение некоторых неправительственных организаций зависит от конъюнктуры, и оно отражает скорее какие-то узкие интересы, чем желание оказать местным публичным властям реальную помощь.

**ГТ:** Благодарим Вас.

23 июня 2000, Кэушень.

# ПАРТИИ И ДРУГИЕ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

**Игорь Боцан**

Политическая элита Молдовы мотивирует внесение изменений в Конституцию и другие законодательные акты необходимостью выхода из периода демократического романтизма и восстановления демократических принципов путём pragmatизма и эффективности. На первый взгляд, такой подход кажется логичным и естественным. В конце концов, плюрализм и демократия являются лишь инструментами, которые гарантируют соревнование идей и возможность выбирать тех, кто способен осуществить эти идеи на благо общества.

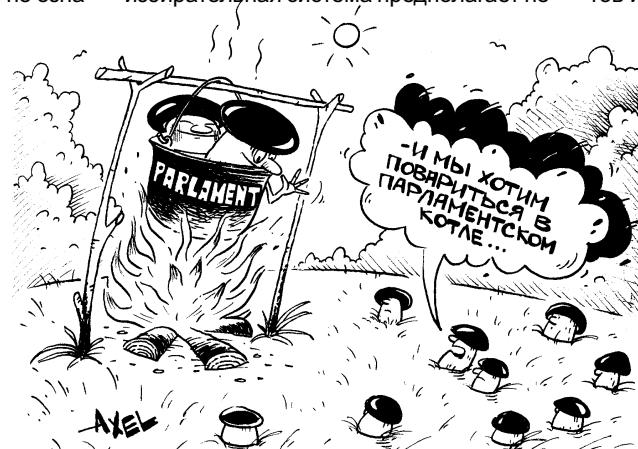
В Молдове есть достаточно много амбициозных лидеров, в арсенале которых имеется много идей, однако надо всегда помнить, что количество отнюдь не означает качество. Поэтому проблема отбора лучших идей и концепций, связанных с развитием общества, остаётся одной из самых приоритетных. Более 30 партий и других социально-политических организаций, зарегистрированных Министерством юстиции, претендуют на то, что они могут предложить реальные пути решения многочисленных проблем, с которыми сталкивается общество. Некоторые политические лидеры считают, что уже само количество партий говорит о кризисе псевдоидей, поэтому два года назад была высказана идея о чистке политического спектра. Осуществление этой идеи выразилось в создании препятствий на пути к регистрации партий и других социально-политических организаций. Позднее выяснилось, что в действительности эти препятствия были поставлены перед самим Министерством юстиции, которое строго потребовало проверить достоверность около 200 000 подписей, собранных всего лишь за один месяц. Результат известен: количество партий и других социально-политических организаций сократилось наполовину, в то время как общее количество членов партий увеличилось в пять раз, что составило 10 % из общего количества граждан, имеющих право голосования. Однако эффект оказался практически нулевым – число конкурентов на выборах, проведённых до осуществления этой реформы, совпало с количеством конкурентов, участвовавших в предыдущей избирательной кампании. Для всех был очевиден тот факт, что 7 000 - 8 000 подписей членов каждой из 25 действующих партий – это явная мистификация. Поэтому логически был сделан следующий шаг к чистке: поднятие избирательного порога до 6 % и недопущение новых политических объединений к участию в избирательных кампаниях в течение двух лет с момента регистрации. Последние изменения могут способствовать сокращению числа парламентских фракций, но это ставит под сомнение необходимость сохранения су-

ществующей пропорциональной избирательной системы. Действительно, помимо того, что применение пропорциональной системы обходится очень дёшево, она имеет также преимущество в том, что позволяет как можно более адекватно выражать избирательные предпочтения граждан. Поднятие представительского порога значительно ослабляет это преимущество. Зачем сохранять такую избирательную систему, которая вносит раскол в представительство избирательных интересов, эквивалентное использованию мажоритарной системы, если это, помимо всего, способствует отрыву избранных представителей от избирателей? В то же время пропорциональная избирательная система предполагает не-

юза), в которых данное законодательство очень жёстко регламентирует эти вопросы. Например, в Португалии закон требует для регистрации партии наличия не менее 4 000 членов, а статья 51 Конституции этой страны содержит некоторые очень строгие положения, касающиеся деятельности политических партий. Политическим партиям запрещается использование эмблем, которые можно легко спутать с национальной или религиозной символикой. Также запрещается учреждение партий, название или цели которых указывают на региональный характер их деятельности. Та же Конституция Португалии в статьях 154 и 155 устанавливает процедуру выдвижения кандидатов и пропорциональную избирательную систему. Из этого можно было бы вывести, что пропорциональная избирательная система оправдывает необходимость жёстких требований для регистрации политических партий, если бы не пример Испании. В Испании была введена ограниченная пропорциональная система. Члены Парламента избираются на основе партийных списков на уровне провинции. Но в то же время Конституция (ст.6) и закон о партиях, практически не устанавливают никаких преград на пути к регистрации партий, если они не противоречат конституционным принципам. Хотя в Испании существуют сотни политических партий, управление в этой стране считается довольно эффективным.

Таким образом, на этих примерах можно убедиться, что в Республике Молдова ограничение доступа партий к регистрации никак не влияет на число конкурентов на выборах и не повышает эффективность управления. Поэтому было бы намного логичнее принять новый закон о партиях, в котором были бы зафиксированы несколько очень простых и чётких принципов. Этот новый закон мог бы быть соотнесён с поправками к Конституции.

Во-первых, необходимо чётко обозначить различие между партиями и социально-политическими организациями. Настоящий закон практически не разграничивает эти две категории политических объединений. Если и есть какое-то различие, то оно скорее пропагандистского характера. Требования для регистрации обеих категорий одни и те же. Другие положения, предусматривающие функционирование и права на владение, также являются одинаковыми. Однако опыт показывает, что движения, фронты, на основе которых консолидируются политические идеи, возникают в определённых условиях. Вначале они нуждаются в членах и поддержке со стороны широких социальных слоёв. В зависимости от быстроты достижения целей они превращаются в политические партии, сторонники которых получают статус членов партии.



обходимость разработки ограничительного закона о партиях.

Тесная взаимосвязь между избирательной системой и законом о партиях очевидна. Но эта взаимосвязь должна гарантировать как можно шире права граждан на объединение и управление публичными делами, а также на качество этого управления. Право объединяться в политические партии является фундаментальным, поэтому любое ограничение этого права встречается большим недовольством. Использование в последние 7 лет пропорциональной избирательной системы доказало, что избиратели в основном голосуют за партии, чем за независимых кандидатов, которые набирают в общей сумме всего лишь 2 – 6 % голосов. В таких условиях можно понять желание поднять перед партиями определённый барьер на их пути к завоеванию власти. Однако проблема состоит в том, каким образом устанавливаются эти барьеры. В Республике Молдова пошли по самому простому пути. Было решено установить этот барьер на пути к регистрации партии. Трудно судить, насколько правомочно удерживать существование не менее 5 000 членов какой-то партии или политического движения в эмбрионарном состоянии. Единственным извинением в этом роде может послужить международная практика. Действительно, есть страны (некоторые из них являются даже членами Европейского Со-

Это естественный процесс, поэтому может показаться абсурдным предъявление одинаковых требований партиям и политическим (движениям) организациям, согласно которым регистрация партий возможна лишь при наличии не менее 5 000 членов. Предполагаю, что кто-то будет с этим несогласен, говоря, что в соответствии со ст. 41 Конституции партии и другие социально-политические организации равны перед законом. Однако существует расхождение между понятиями *быть равными перед законом и испытывать по отношению к себе то же воздействие со стороны закона*. Различие в этом всё же есть. Например, никому в голову не приходит сказать, что закон о пенсиях, устанавливающий пенсионный возраст для мужчин, достигших 65 лет, и для женщин – 60 лет, нарушает статью 16 Конституции, в соответствии с которой граждане равны перед законом, независимо от пола и т.д. Это относится также и к экономическим единицам, которые сами по себе равны перед законом, однако следуют различным правилам в зависимости от формы собственности. Таким образом, статья 41 Конституции не должна быть препятствием в установлении различных правил регистрации, доступа к собственности, ликвидации партий и социально-политических организаций (движений). В конце концов, можно разработать асимметрию, компенсирующую выявление специфики каждой подобной организации для соблюдения равноправия.

Обычно партии являются формированием, члены которых разделяют определённую идеологию или доктрину. Эти доктрины должны являться главными составными, цементирующими ряды партии. Граждане могут стать членами партии в том случае, если разделяют данную доктрины или идеологию. Политические программы, основанные на определённых доктринарных принципах, могут служить лишь для привлечения граждан в период избирательных кампаний. Поэтому требование иметь определённое количество членов, пусть даже 5 000, выглядит вполне логичным. Зато взамен этих постоянных усилий партии могли бы быть освобождены от сбора подписей в период избирательных кампаний, точно так же, как и в настоящее время. В то же время сроки регистрации политических партий должны быть более длительными, чтобы позволить уполномоченному органу эффективно проверить достоверность подписей членов партии. Этот период может быть продлён, скажем, до шести месяцев.

Выявление специфики партий и социально-политических движений важно и с другой точки зрения. Политические движения могут иметь политические программы, которые основаны на идеях, благоприятных в определённый момент, что не преуменьшает их необходимость. Неиспользование удобного случая делает бесполезной политическую консолидацию вокруг данной идеи. Зачем же в таком случае ставить политические движения вровень с партиями? Ясно, что реги-

страция социально-политических движений должна осуществляться в очень упрощённом и ускоренном режиме, скажем, в течение 2-3 месяцев. Зато участие в выборах может быть обусловлено сбором определённого количества подписей сторонников партии. Это было бы необходимо для того, чтобы доказать избирательным органам, что идеи данных движений пользуются определённой поддержкой в обществе.

Самым красноречивым примером в этом смысле является Россия, где определённые, очень простые идеи получили массивную поддержку лишь за 2-3 месяца до выборов. Позднее, после достижения успеха был осуществлён переход от социально-политической организации (движения) к партии. До сих пор в России нет закона, регламентирующего деятельность партий, которые функционируют в настоящее время на основе закона о гражданских объединениях и избирательного права. Действительно, на постсоветском пространстве политическая эманация *партии власти* может приобрести угрожающие масштабы благодаря административному фактору. Однако не всякая подобная эманация способна на большой радиус действия. Примеры *Гайдара* и *Черномырдина* показательны. Однако, помимо административного фактора, должна существовать сама консолидирующая идея. Поиски такой идеи ведутся давно и в Республике Молдова. Тот факт, что она не была найдена до сих пор, не означает, что её вообще нельзя найти. Проблема в том, что если эта идея появится, её необходимо будет осуществить быстро, а не через 2 года, как это требуется сейчас. Если в России существовал бы ограничительный закон о партиях, не было бы никаких сомнений в том, что *партия власти* придумала бы хитрость, позволившую обойти препятствия. Остаётся лишь догадываться, к чему ведут ограничительные законы.

Что может дать дифференцированный подход к партиям и социально-политическим организациям? Во-первых, никто не может сказать, что в Республике Молдова право объединяться в политические формирования является трудным и недемократичным. Во-вторых, расселялось бы впечатление, что *телега поставлена перед лошадьми*, т.е. впечатлением, что требуется очень много членов партии для того, чтобы данное формирование смогло бы пропагандировать свои идеи законным образом. Очевидно, что граждане, способные вырабатывать оригинальные идеи, могли бы для начала зарегистрировать социально-политическую организацию (движение), а позднее, если организация *окрепнет*, она может быть реорганизована в политическую партию с необходимым числом членов обычным образом. В молдавском обществе *чистка политического спектра* стала навязчивой идеей. Поэтому, думаю, можно было бы прибегнуть к мексиканскому опыту. Этот опыт позволил бы поддерживать определённое равновесие на политической сцене. Несколько лет тому назад в Мексике была осу-

ществлена избирательная реформа. Один из элементов этой реформы связан с постоянной чисткой политического спектра. Таким образом, политические объединения, выступившие в качестве конкурентов на выборах и не набравшие положенных 2 % голосов, по окончании выборов немедленно распускаются. Можно было бы и в Республике Молдова ввести это правило. Если избирательный порог не может заставить некоторых политических лидеров сотрудничать, тогда перспектива исчезновения с политической сцены была бы для этого хорошим стимулом. В то же время никто не смог бы пожаловаться на то, что ему запрещается объединяться в социально-политическую организацию. Это право представляется. То, что оно не может быть использовано, - это уже другое дело. Результаты подобной чистки могли бы быть положительными. Сотрудничество между мелкими партиями значительно бы возросло, обеспечивая соревновательность с «историческими партиями», которые в течение десяти лет прошли через 5 избирательных кампаний, находясь практически на одном и том же уровне, и делают всё, чтобы не допустить на политическую сцену новых конкурентов.

Всё вышесказанное можно улучшить новыми идеями. Одно ясно: они могут быть полезны в случае сохранения пропорциональной избирательной системы. В случае перехода к мажоритарной избирательной системе это теряет всякий смысл. Опыт стран, применяющих мажоритарную систему, говорит сам за себя. В таких случаях закон о партиях необходимо значительно упростить по части регистрации партий и тщательно регламентировать их финансирование. Последнее должно быть особенно важным, независимо от избирательной системы, на основе которой избираются кандидаты. Во всяком случае, проблема финансирования кандидатов на выборах в одномандатных округах приобретает особое значение наряду с административным фактором. В Республике Молдова это может усиливаться посредством развития местных средств массовой информации, которые должны быть основным инструментом в период избирательных кампаний в одномандатных округах.

Принятие смешанной избирательной системы потребует поиск очень тонкого компромисса по всем вышеуказанным проблемам. И мажоритарная, и смешанная система указывают на необходимость усиления исполнительной власти таким образом, чтобы конформизм независимых кандидатов был направлен в определённое русло. В Республике Молдова страх перед независимыми кандидатами обманчив. Очевиден тот факт, что парламентские фракции, учреждённые на основе партий и избирательных блоков, легко рушатся, а *независимые группы* приобретают масштабы некоторых парламентских фракций.

## СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В МОЛДОВЕ

Сергей Карташев

Для условий Молдовы выявление специфики её текущего состояния напрямую связано с ответами на вопросы: 1) почему не работают и/или отторгаются аprobированные другими странами демократические, правовые, рыночные модели существования и развития; 2) почему проведение преобразований в любых (и во всех) областях вызывает инвертированные и неадекватные реакции

ственности эволюционного развития.

### Структурно-социальный аспект

В течение того же срока Молдова пережила три коренные смены государственного определения и форм управления. Соответственно этому претерпевали полное преобразование государственные, эко-

ясь в жёсткий государственный каркас. Кроме того, в «восточном» пространстве предельно подавлялись оппонирующие, альтернативные, дубликативные социальные структуры, без которых, в принципе, невозможно нормальное развитие общества и несиловое обеспечение его устойчивого существования.

### Системный аспект

Последний по времени переходный процесс, реально переживаемый страной в настоящее время, характеризуется следующим принципиально важнейшим обстоятельством: Молдова из элемента более обширной и самодостаточной системы (которым она была в течение исторически длительного срока) превратилась в автономную и требующую полного самообеспечения социальную систему.

### Социально-психологический аспект

Указанные выше предельные трансформации общественного устройства и управления, резкие переходы из одного состояния в другое в условиях полного отсутствия необходимого социального опыта, внедрение привнесённых или навязанных извне моделей существования сопровождались и сопровождаются: а) крайним рассогласованием ожиданий и реалий; б) социально-психологическими деформациями и девиативным поведением; в) различными видами социального насилия, включая психологическое; г) стрессорными состояниями наивысшего уровня.

В данный конкретный момент социально-психологическая ситуация в Молдове характеризуется следующими показателями: 1) массовая деморализация и маргинализация населения; 2) обширная социальная депрессия на фоне социального иммунодефицита; 3) обширные девиативные, неадекватные и инвертированные социальные реакции; 4) коррупционные поражения наиболее важных эле-

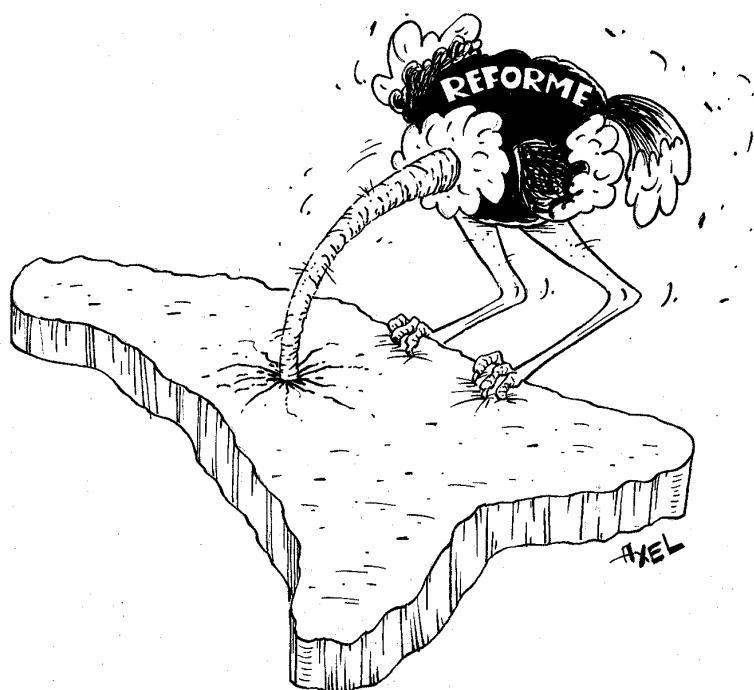
всех слоёв и основных групп сообщества; 3) какие аспекты следует считать первичными, опорными и ключевыми для позитивного трансформирования реально протекающих в стране социальных процессов.

### Исторический аспект

В течение менее чем столетия Молдова, как и другие новые независимые государства (ННГ), дважды пережила периоды: а) тотального перераспределения собственности; б) тотальной смены парадигм социального существования; в) тотального разрушения совокупного потенциала и экономического разрушения, следствием чего являются разрывы преем-

номические и общественные структуры и институты, происходила практически полная потеря опыта собственного социального структурирования, что также приводило к нарушению базового требования преемственности социального развития.

Многовековая монополия стран «восточного» пространства на тотальное управление всем обществом имеет своим следствием то, что сообщества этих стран практически никогда не имели исторического опыта саморегулирования. Социальные институты формировались «сверху» самодержавными и авторитарными методами, полностью уподобляясь государственным структурам, являясь по сути их продолжением и встраива-



ментов системных компонент; 5) образование мощных групп негативных интересов, влияний и противодействия.

### Аспект менталитета

Представленные явления и процессы имеют следствием: а) деградацию и разрушение социальных норм и культурно-ценостных систем; б) внедрение двойных стандартов существования и двойной морали на всех уровнях; в) наличие негативной и позитивной дискриминации граждан и социальных групп, что осложняется крайним падением профессиональной востребованности и влечёт негативное преобразование общественного сознания и личностных ориентаций.

Население Молдовы, как и других ННГ, оказалось в массе совершенно неподготовленным к изменению условий существования и практически неспособным квалифицированно действовать в новых обстоятельствах, в связи с чем наблюдается: 1) развитое менталитетное торможение у основной массы дееспособного населения; 2) неадекватное клиширование старых стереотипов в изменившихся условиях; 3) критическое повышение групповой и личностной нетерпимости; 4) крайне высокий уровень пассивности и дезориентации.

### Общие аспекты

К числу факторов, формирующих социальное пространство Молдовы и принципиально влияющих не только на менталитет, но и на определение оснований идентичности её сообщества, можно отнести следующие:

- Молдова является единственным в мире уникальным стыком романской, славянской и тюркско-арабской цивилизаций и располагается в их «центре тяжести»;
- для территории Молдовы характерно многовековое многообразие национальностей, этносов и культур при исторически выраженной толерантности населения;
- расположение в узле западноевропейской, восточноевропейской и ближневосточной geopolитики

ческих платформ накладывает на Молдову роль геостратегической точки.

### Отличие от стран «западного пространства»

К основным отличиям Молдовы (и других ННГ) от развитых демократических стран относятся: 1) многовековое социогенетическое наследование обезличенных моделей существования, игнорирования человеческого фактора; 2) переход от неконкурентной модели развития к конкурентной; 3) отсутствие преемственности форм социальной деятельности и социальных институтов; 4) переход к новому общественному устройству при полном отсутствии опыта негосударственного структурирования, социального саморазвития и самоуправления; 5) отсутствие у общества ориентации на самообусловленное, самоопределляемое существование, сохранение ориентации на «верх».

В традициях «восточного» пространства великий миф о том, что идеальное общественное устройство само по себе, без человеческого участия создаст идеальную экономику, сменился не менее великим мифом о том, что идеальная рыночная экономика сама по себе, без человеческого участия создаст идеальное общество.

### Отличие от развивающихся стран

Несмотря на то, что по параметрам экономического и социального развития Молдова в данный момент находится на уровне развивающихся стран (РС), совершенно неправомерно причислять её к таким без учёта особой специфики социальных процессов и не только на основании формального подобия параметров. К основным отличиям можно отнести: а) полное различие динамики развития (если к состоянию данного момента происходит от более низкого уровня, то для ННГ – от значительно более высокого); б) деградация общего потенциала страны в отличие от его совокупного роста в РС; в) разрушение высокоразвитых социальных институтов (наука, здравоохранение, образование, культура, социальная защита)

в отличие от первичного их возникновения в РС; г) коренное различие менталитета, форм общественного самоопределения.

Беспрецедентное перемещение Молдовы всего за 6 лет с 33 на 113 место в рейтинге ООН по Индексу Человеческого Развития, исторически мгновенный переход от высокоразвитой к наиболее маргинальной из стран Европы при критическом снижении мыслящей массы страны и неудовлетворении позитивных ожиданий более чем 90 % населения в течение более чем 10 лет, имеют следствием депрессивно-шоковое состояние общества.

### Человеческий фактор

Переход Молдовы к состоянию развития требует ориентации проводимых преобразований прежде всего на интересы основного контингента её собственных граждан.

Без включения человеческого фактора будут блокированы любые модели и механизмы, включая успешно использованные в других условиях. Никакая модель экономического, политического, правового, социального устройства принципиально не может быть осуществлена без конкретного человеческого участия, без удовлетворения социальных интересов. Отсутствие для человека своего личного человеческого смысла обрекает любую модель на бесконечные отказы и окончательный слом. Только интересы людей, только их социальная активность могут приводить в движение механизмы развития, высвободить социальную энергию, необходимую для преодоления кризиса и перехода к развитию.

По данным ООН 64 % мирового продукта создаётся за счёт человеческого потенциала, и только 36 % – за счёт промышленных, финансовых и сырьевых ресурсов. Человеческий потенциал есть главное достояние страны. Без мобилизации человеческого фактора, превращения его в доминирующий социальный ресурс и полноценной реализации перехода к новому общественному состоянию, развитие страны и обеспечение достойного существования её граждан в принципе невозможны.

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ – НОВОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА**

**Валериу Зубко**

**А**дминистративные суды, уполномоченные законом осуществлять судебную проверку законности административных актов, издаваемых публичной властью, являются фундаментальным учреждением правового государства, посредством которого физические лица могут защищаться от незаконных действий публичных властей или отдельных государственных служащих. Таким образом, данное учреждение ставит целью защиту каждого гражданина от злоупотребления административной властью. На основании Закона об административном суде почти каждый административный акт, ущемивший права гражданина может быть обжалован в судебных инстанциях, которые призваны проверять законность действий администрации и в зависимости от случая аннулировать данный акт и даже потребовать возмещения ущерба, нанесённого ущемлённому лицу. Данный закон ставит целью введение института административного суда в наше общество и регламентирует процесс рассмотрения незаконности административных актов.

Впервые административные суды были созданы во Франции после революции 1789 года. Позже эти учреждения распространились в большинстве стран мира, являясь фундаментальным средством защиты граждан от злоупотребления властью.

Конституция Республики Молдова радикально изменила концепцию об административных судах как об одном из важнейших учреждений правового государства, что вызвало необходимость разработки отдельного закона об административном суде.

Принцип разделения государственной власти, закреплённый в ст.6 Конституции, не означает раздельное функционирование ветвей государственной власти. В современной концепции разделение властей означает сотрудничество между ними и взаимоконтроль. Судебные инстанции, разрешающие административные конфликты, являются одним из механизмов, с помощью которого реализуется этот принцип.

Статья 20 Конституции Республики Молдова устанавливает шкалу ценностей, которые защищены законом. В эту шкалу входит также и всё то, что связано с разрешением административных конфликтов. Речь идёт о защите и восстановлении судебным путём прав, законных свобод и интересов граждан. Главный принцип разрешения админи-

стративных конфликтов отражён в статье 53 Основного закона «Право лица, ущемлённого властью». Эта статья гарантирует гражданам Республики Молдова фундаментальное право требовать «признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба». Особое внимание защите гражданских прав и свобод уделяется в Разделе II Конституции Республики Молдова.

Далее ст. 72 абз. (3) е) предусматривает существование административного суда - области, которую законодатели отвели органическому закону.

Таким образом, вышеуказанные конституционные положения и закон об административном суде должны стать реальностью и жизнеспособным инструментом юридической защиты граждан.

Парламент Республики Молдова принял 10 февраля 2000 года Закон об административном суде. Авторы проекта, независимые эксперты и эксперты Национального агентства по местному развитию в Молдове (НАМРМ) провели большую работу над подготовкой этого закона.

В целях улучшения законопроекта по инициативе НАМРМ при финансовой поддержке фонда Soros-Молдова с августа по декабрь 1999 года проводилась работа над проектом «Публичное обсуждение законопроекта об административном суде». В рамках этого проекта была проведена экспертиза законопроекта, а с 1 по 7 ноября 1999 года авторы проекта выехали с рабочим визитом в Румынию для ознакомления с соответствующей документацией. Были проведены обсуждения в Парламенте Румынии, Высшей судебной палате, Министерстве юстиции, Бухарестском государственном университете, Национальной школе политических и административных наук, университете «Babes-Bolyai» (Клуж-Напока). Законопроект об административном суде был доработан на основе полученных материалов и экспертизы, проведённой в рамках рабочего визита, а также концепции законопроекта, принятого в первом чтении, постановлений высших публичных органов власти, предложений специалистов, материалов Совета Европы.

Закон об административном суде был опубликован в №№ 57-58 Monitorul Oficial al Republicii Moldova 18 мая 2000. В соответствии со ст. 34 этот закон входит в силу по истечении трёх месяцев со дня опубликования.

Думаю, что необходимо прокомментировать некоторые важнейшие положения данного закона.

1. В соответствии с законом об административном суде инстанция, которая занимается разрешением административного конфликта, в зависимости от случая может аннулировать целиком или частично административный акт, обязать орган публичной власти издать акт в соответствии с требованием ущемлённого лица, выдать свидетельство или любой письменный документ, устранить допущенное нарушение. В случае принятия иска административный суд потребует от публичной власти возмещения морального и материального ущерба, причинённого лицу незаконным административным актом.

2. Рассмотрение исков о незаконности административных актов входит в компетенцию:

- а) секторальных и муниципальных судов;
- б) трибуналов;
- в) Апелляционной палаты;
- г) Высшей судебной палаты.

3. Административные акты нормативного и индивидуального характера, ущемляющие какое-либо законное право лица, в том числе третьего лица, являются объектом иска в административный суд.

4. Субъектами, имеющими право обращения в административный суд, являются:

- а) лицо, в том числе государственный служащий, военнослужащий, лицо со статусом военнослужащего, считающее себя ущемлённым в каком-либо своём законном праве;
- б) префект;
- в) Парламентский адвокат;
- г) судебные инстанции общей юрисдикции или специализированные судебные инстанции.

В заключение необходимо заметить, что и Конституция, и Закон об административном суде значительно расширили возможности граждан Республики Молдова защищать свои права от незаконных действий публичных властей и ответственных лиц в судебных инстанциях. Закон об административном суде является велением времени, критерием оценки демократии в Республике Молдова и условием для построения правового государства.



# НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (НДИ)

Национальный демократический институт (НДИ) является американской независимой, некоммерческой, политически нейтральной организацией, которая оказывает практическую помощь политическим руководителям, а также лидерам гражданского общества в утверждении демократических ценностей, практик и институтов. НДИ сотрудничает с демократами из многих регионов мира с целью создания и поддержки политических и гражданских организаций, организации и проведения свободных и справедливых выборов, стимулирования участия рядовых граждан в общественных делах, обеспечения «прозрачности» и ответственности руководства.

НДИ занимается в основном сильными демократиями, отстаивающими мирные политические реформы, и устанавливает партнёрские связи с политическими лидерами, которые взяли на себя нелёгкую обязанность построения устойчивых плураллистических институтов и создания условий для достойной жизни их сограждан.

Жизнеспособность демократической системы управления зависит от законодателей, представляющих граждан и контролирующих исполнительные органы; корректности, честности и профессионализма судей, которые должны обеспечивать верховенство закона; открытости и ответственности политических партий; выборов, на которых избиратели выбирают своих представителей свободно, без оглядки в чью-нибудь сторону. НДИ поддерживает институты и процессы, способствующие процветанию демократии.

Программы НДИ предлагают гражданам и их избранным представителям различные материалы, консультации и курсы, связанные с практическим применением инструментов и механизмов, способствующих активизации гражданского участия в развитии демократии. Стого придерживаясь принципов политического неприсоединения, НДИ поддерживает усилия демократов любых регионов мира, осуществляя следующие виды деятельности:

## 1. Создание политических и гражданских организаций

НДИ предоставляют техническую помощь в создании стабильных и хорошо организованных политических и гражданских институтов, на основе которых должно быть построено плуралитическое общество, обладающее сильной гражданской культурой.

Политические партии должны развивать все свои организационные способности для того, чтобы воспрепятствовать появлению в обществе апатии и активизировать гражданское участие в социально-политической жизни. Если политические партии смогут эффективно решать общественно-политические проблемы, если они будут как можно более представительными и ответственными, это позволит существенно консолидировать всю демократическую систему. НДИ организует курсы для представителей всего политического спектра, в рамках которых они обучаются тому, как лучше организовать партию, как лучше строить внутрипартийные отношения и как устанавливать связи с населением, как создаются различные социально-политические объединения, государственные учреждения и неправительственные организации. Во многих странах, делающих свои первые шаги на пути к демократическим преобразованиям, подавляющая часть населения ещё не знает своих гражданских прав и обязанностей. НДИ работает с гражданскими группами, чтобы через них предоставить гражданам больший доступ к политическому процессу.

## 2. Организация и проведение свободных и справедливых выборов

НДИ выступает за свободные и справедливые выборы. Выборы представляют динамичный процесс, в ходе которого члены политических партий, гражданских объединений и других институтов систематически развиваются в себе способности, необходимые для эффективного участия в политической жизни страны. Политические партии и правительства различных стран постоянно обращаются к НДИ за консультациями по проблемам избирательного права. Институт также предоставляет техническую помощь политическим партиям и гражданским группам, необходимую им для организации курсов по гражданскому воспитанию и осуществления мониторинга избирательных кампаний.

## 3. «Прозрачность» и ответственность

НДИ предоставлял и продолжает предоставлять помощь многим лидерам правительств, парламентов и политических партий в вопросах, связанных не только с законодательными процедурами, но и с отношениями между гражданскими лицами и военными в демократическом обществе.

Международное сотрудничество является ключом к эффективному установлению демократии. Это означает, что новые демократии могут положиться на своих международных союзников, в то время как авторитарные режимы, находящиеся в изоляции, боятся всего окружающего мира.

Перечисленные виды деятельности включены в следующие программы НДИ: 1) Развитие политических партий; 2) Участие граждан; 3) Отношения между гражданскими лицами и военными; 4) Избирательные процессы; 5) Управление; 6) Участие женщин.

**Адрес: The National Democratic Institute for International Affairs  
1717 Massachusetts Avenue, NW Fifth Floor Washington, DC 20036, USA**



# ПУБЛИЧНЫЙ ВНУТРЕННИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ (ПВФК) В КОНТЕКСТЕ РАСШИРЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА (ЕС)

Роберт Конинг

Определения и терминология являются делом соглашения. Они также являются результатом договорённости по вопросу, представляющему общий интерес для учреждений (и их представителей), которые пытаются дать определение некоторым концептам, связанным с общими действиями. Поэтому также необходимо, чтобы учреждениям были даны определения, соответствующие роду их деятельности. Но прежде всего мы должны дать определение той законодательной основе, в рамках которой эти учреждения со-прикоснутся с деятельностью ПВФК.

Эта законодательная основа имеет больше отношения к расширению ЕС и к странам-кандидатам, стремящимся обрести членство в ЕС. Эти страны должны реформировать свои публичные администрации и выработать совместно с ЕС новые системы публичного финансового контроля. Цель этой деятельности заключается в том, чтобы создать организации, которые смогли бы обеспечить соблюдение экономических принципов и эффективности, когда идёт речь об общественных деньгах. Здесь мы должны учитывать самые сильные аспекты существующих в странах-членах ЕС систем финансового контроля, а также определения и рекомендации учреждений, чья экспертиза в этой области пользуется большим авторитетом в ЕС. Также надо учитывать и социально-экономические условия, в которых функционируют системы финансового контроля стран-кандидатов. В то же время необходимо заметить, что Европейская комиссия ни в коем случае не может навязать какой-то суверенной стране свою модель ПВФК. Страны-члены ЕС используют различные модели и пока не нашли какой-то идеальной модели, которую могли бы применить все страны. Даже сама система, используемая Комиссией, не является «моделью». На самом деле она сама представляет предмет горячих дискуссий, связанных с её реформированием. Необходимость выполнения этой задачи исходит не только из обязанности обеспечить правильное и честное использование фондов Сообщества; в более широком смысле это требование является логическим результатом желания сохранить все выгоды, полученные в результате преобразования централизованной и плановой экономики в экономику, ориентированную на рынок.

А теперь мне хотелось бы объяснить каждое слово термина публичный внутренний финансовый контроль:

**Публичный** – мероприятия по контролю в публичном секторе, отличающиеся от аудиторского контроля в частном секторе;

**Внутренний** – контроль, осуществлённый центральными и децентрализованными правительственными агентствами и отличающийся от внешних аудиторских мероприятий, которые осуществлены неправительственным агентством, например: Национальная аудиторская палата Парламента;

**Финансовый** – акцентируется финансовый характер (в соотношении с такими словами, как *административный, менеджерский, бюджетный*) деятельности, которая подлежит контролю;

**Контроль** – все мероприятия по наблюдению над всем полем финансового менеджмента, которые позволяют правительству «держать под контролем» свои финансы (поэтому они включают все инструменты контроля, как, например, виды аудиторского контроля *ex-ante* и *ex-post*;

**Системы** – учреждения, рабочий персонал, учебные курсы, методология, отчёты, обязанности, санкции и штрафы.

В рамках ЕС термин «финансовый контроль» употребляется по-разному. В некоторых странах ЕС «финансовый контроль» представляет концепт, охватывающий общую систему организаций, контроля, правил, законов, процедур и регламентов, установленных с

целью более эффективного использования финансовых средств. Эта система включает целую гамму контроля *ex-ante*, внешние и внутренние аудиты, аудиторские системы, информационные технологии, связанные с аудитом, и т.д. и охватывает широкий ряд организаций и функций.

В других странах ЕС термин «финансовый контроль» более ограниченный в том, что касается определённых организаций, которые выполняют специфические функции в рамках общей системы контроля, как, например, организация финансового контроля *ex-ante*, общий инспекторат, служба внешнего аудита или внутренние аудиты.

Европейской комиссии предстоит проанализировать скорее всю систему «финансового контроля» стран-кандидатов, чем какую-то специфическую организацию или контрольную процедуру. Вместе с тем, было бы интересно увидеть, как термин «финансовый контроль» в рамках Комиссии приобретает новые семантические значения особенно в наши дни. Учреждение,

призванное апробировать *ex-ante* некоторые менеджерские решения, которые порождают определённые финансовые последствия, снимает ответственность с менеджера и перекладывает их на «финансовый контроль». В то же время, вопреки внедрению современной техники финансового отчёта, огромное и постоянно растущее число заключающихся финансовых соглашений с организациями финансового контроля не укрепляют финансовую ответственность. Поэтому не удивительно, что возникает необходимость новой программы по «пересмотру ответственности» главных участников ПВФК. Вот почему представляется полезным определить «финансовый контроль» как целостную систему менеджмента и финансового контроля, которая имеет бюджетные обязанности, одобряет, внедряет отчётные техники и аудиторские системы *ex-ante* и *ex-post*.

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов статьи *Public Internal Financial Control In The Context Of European Union Enlargement*. Журнал *Public Management Forum*, выпуск V, № 6, ноябрь-декабрь, 1999. Все права принадлежат издателям.)



## ИЗМЕНЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Алан Макгарви

**Д**о конца 70-х гг. стратегия развития местной экономики в рамках Европейского Сообщества (ЕС) была основана на финансировании предприятий и регионов, переживающих экономический упадок, индустриальных зон и строительства железных дорог и шоссе. С тех пор было перепробовано много институциональных техник и механизмов, которые возникли вследствие более глубокого подхода к изучению экономических проблем. Этот подход основан на стимулировании технических нововведений и развитии частного сектора, в частности, малого бизнеса. Его стратегия заключается в интегрировании принципиальных элементов экономического развития, основанного на максимальной ответственности и прозрачности принимаемых решений.

Этот интеграционный подход объединяет не только традиционные техники использования земли, региональное финансирование, экспорт, поддержку малого и среднего бизнеса и другие элементы, характерные для 70-х гг. Он также объединяет и самые эффективные современные инструменты, призванные ускорить региональное развитие и установить между различными учреждениями и другими факторами стабильные и плодотворные партнёрские отношения.

Ни одно агентство не способно самостоятельно решить проблемы какого-то сообщества, переживающего социально-экономический и политический кризис. Активное агентство может лишь поддержать, но решение может быть найдено лишь путём сотрудничества, обмена мнениями внутри самого сообщества, использования новых идей и инициатив.

Интеграционный подход устанавливает взаимовыгодные отношения между государственным, частным и добровольным секторами. Частный сектор располагает важными финансовыми ресурсами и богатым опытом в налаживании дела. Но менеджеры частного сектора

прежде всего ответственны за получение прибыли для своих акционеров, поэтому перед тем как инвестировать во что-то, они всегда будут учитывать это основное условие. От них нельзя требовать возложения на себя всей ответственности за удовлетворение интересов сообщества и за выработку стратегии по его развитию. Главная ответственность лежит на плечах государственного сектора, который должен быть поддержан индустриальным и коммерческим секторами.

Подход «сверху вниз», основанный в большой мере на земле и развитии инфраструктуры, часто сталкивался с элементом «снизу вверх», основанным, в свою очередь, на выявлении местных потребностей и инициатив, что предполагает сотрудничество между государственным, частным и добровольным секторами. Комиссия ЕС была одним из главных инициаторов подхода «сверху вниз/снизу вверх», призван-

личными властями разных уровней и различными социальными и экономическими актёрами, играющими каждый свою роль. Двадцать лет тому назад ответственность за региональное развитие лежала целиком на плечах руководителей национального и местного уровней. Такие социальные группы, как неправительственные организации, профсоюзы в рамках сообществ, были задуманы как группы по оказанию давления. Частный сектор обычно рассматривался как финансовое средство для поддержания определённого уровня занятости населения в рамках сообщества. В то же время, если нужно было, частный сектор мог быть «подкуплен» посредством грантов и различных льгот, чтобы тот мог поддержать эко-



ного существенно способствовать выявлению моделей развития местного сообщества и его экономики.

В течение последних двадцати лет инициаторы и реализаторы публичных политик осуществляли деятельность, основанную на более тесном сотрудничестве между пуб-

лическими областями, покровительствуемые руководством.

В наши дни всё чаще признаётся тот факт, что эти три группы являются взаимосвязанными факторами, равноценными по важности.

Выявление местных потребностей и приоритетов должно предшествовать действиям. Оно должно отражать доминирующую точку зрения, согласно которой не существует какой-то единой модели развития, снятой с полки и используемой во всех без исключения сообществах.

Выявление местных потребностей является процессом, который должен включать широкий спектр публичных, частных и социальных/добровольных актёров. Вместе с тем, данные процессы должны быть чем-то больше, чем предоставление возможности поддерживать то или иное индивидуальное предложение. Они должны иметь результатом всеохватывающую стратегию, которая наметила бы цели программы по осуществлению определённой деятельности. Публичное взаимодействие, без которого региональное развитие и планирование невозможно осуществить, представляет постоянный процесс, требующий ежегодной «подпитки». Экономические, технические и социальные изменения, происходящие в сообществе, - не одноразовые и не краткосрочные - это длительный и постоянный процесс.

Несмотря на то, что не существует универсальной модели развития сообщества, мы попытаемся предложить следующую модель, состоящую из трёх основных элементов:

1) законодательство, выработанное правительством, которое способствует эффективному развитию сообщества;

2) главная роль сообщества в предоставлении публичных услуг;

3) региональные учреждения, вырабатывающие и применяющие стратегии, призванные помочь местным сообществам в решении различных проблем.

Национальные правительства всё чаще играют роль «обеспечения». Они делают местные инициативы возможными посредством предоставления ряда юридических и фискальных полномочий (или предоставления права создавать такие полномочия), а также посредством выделения финансовых ресурсов. Такими инструментами может пользоваться одно лишь центральное правительство.

Необходимо придавать демократический характер политикам, стратегиям и тактикам, соответствующим

понятию «общественных ценностей». Правительства – политические лидеры и государственные чиновники – начинают признавать, что не существует универсальной модели местного развития. Местные потребности и условия во многом отличаются друг от друга, и законодательство, выработанное правительством, должно быть достаточно гибким для того, чтобы хорошо адаптироваться в условиях данной местности.

Изменения, в частности, те, которые происходят вследствие индустриальной реструктуризации, находятся в большой мере вне контроля государственного сектора или контроля предприятий частного сектора. Таким образом, на местном уровне возникает отдельная проблема, когда международные тенденции влияют на рост безработицы, в то время как предприятия перестраиваются, чтобы отвечать постоянно меняющимся условиям рынка. Вряд ли местные сообщества будут игнорировать проблемы, спровоцированные международными тенденциями. Однако вся трудность заключается в том, что местные сообщества бессильны перед постоянно меняющимися реальностями рынка. Поэтому возникает необходимость в создании региональных учреждений, которые были бы заняты разработкой и применением стратегий, призванных оказать помощь местным сообществам в преодолении этих проблем.

Европа обладает богатым опытом в области техник и методик, применяемых в процессе экономической реструктуризации. Результаты программ по реструктуризации были проанализированы, а урок по части допущенных ошибок – выучен. Этот опыт используется в зависимости от исторических и культурных особенностей целым рядом правительственные, неправительственные и институциональных структур.

Тем, кто стремится к установлению современного подхода в вопросе о местном развитии в регионах, в которых данный подход ещё не является нормой или применяется лишь частично, очень важно

знать, как протекает весь процесс экономического развития сообщества. Такое понимание может способствовать эффективному использованию целых блоков техник, программ и проектов деятельности.

Собственно говоря, инструменты регионального развития не слишком изменились с 70-х гг., зато существенно изменились механизмы, которые должны использоваться в рамках сообществ, чтобы оградить процессы развития от всевозможных потрясений и блокировок.

Теоретический труд может способствовать лучшему пониманию процессов и взаимодействий, практик развития и политических стратегий, которые должны быть применены в обществе. Анализируя процессы социально-политического развития и используя богатый опыт Запада, развивающиеся страны могут найти новые ответы на проблемы, поставленные экономическим развитием сообщества.

Надо признать тот факт, что развитие является приоритетом комплексной системы адаптации, указывающей новые направления, которые позволят использовать мудро ограниченные ресурсы и умножить шансы их эффективного использования.

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов статьи *Regional Policy Goes East*. Выпуск *Essays On Trends And Lessons Learned For Regional Development Policy In Central And Eastern Europe*. Издательство института Est-Vest. Все права принадлежат издателям.)

# МОЖЕТ ЛИ БЫТЬ КРАСИВОЙ БЮРОКРАТИЯ?

Г. Джордж Фредериксон

**Д**олгое время публичная администрация воспринималась как наука и как искусство. В её художественном аспекте публичная администрация может быть и красивой. Публичные организации и процессы имеют формы, структуры, опыт и терминологию, которые красивы сами по себе. Именно эта красота и потенциал призывают нас заниматься публичным трудом.

Публичная администрация воспринималась как искусство и была объектом многочисленных исследований, проведённых знаменитыми экспертами в данной области. В их исследованиях описываются артистические качества эффективного управления, утилитарность организационных и менеджерских перспектив, заимствованных из литературы и традиционных искусств. К аргументам этих экспертов мне хотелось бы добавить ещё более смелое утверждение: бюрократия является красивой формой, а управление и труд организаций, т.е. то, что называется менеджментом, также могут быть красивыми. Это утверждение сделано на основе описания процесса управления и менеджмента со всеми его составляющими элементами, являющимися в своём роде эстетическими феноменами. Из этого утверждения исходит следующее: эти эстетические феномены являются поиском красоты бюрократии.

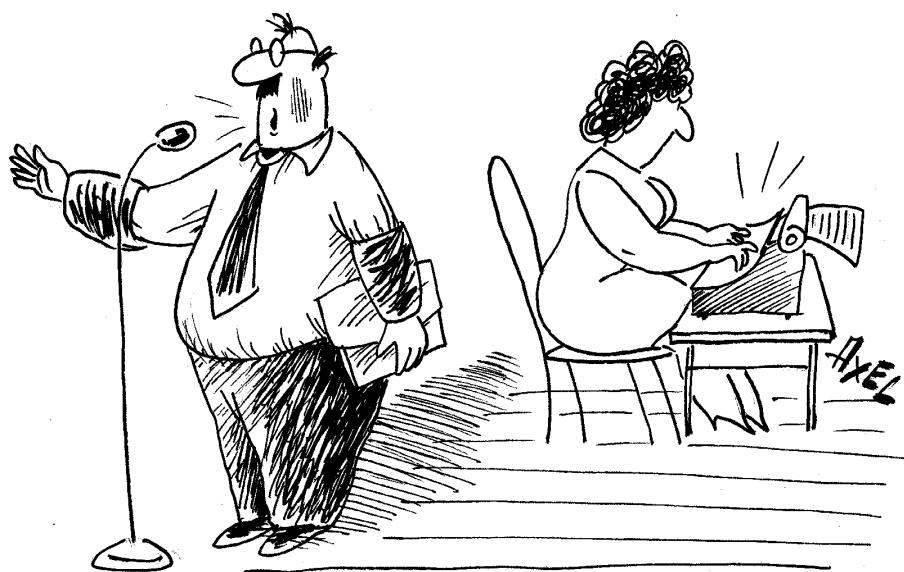
## Эстетические качества организации и управления

**Форма.** Искусство во всех своих традиционных проявлениях – в живописи, скульптуре, музыке, архитектуре – обладает характерной и неотъемлемой чертой: формой. То же самое и в организации. Форма является универсальной. В организационной и менеджерской практике, а также в исследованиях, посвящённых ей, очень часто форма понимается как иерархия, что является ошибкой. Форма является универсальной и для искусства, и для организации, но она отнюдь не является иерархией. Форма многозначна. Мы говорим о каком-то человеке, что он

в хорошей форме. Человеческое тело имеет форму. Брак является формой отношений между двумя людьми. О каком-то клубе или организации мы говорим, что они были сформированы. Форма может быть выражена как процесс или действие, которая формирует что-то, и форма может представать в качестве результата этого процесса или действий.

нии и сохранении человеческих отношений.

Не следует предполагать, что форма, будь она художественной или организационной, означает нечто линейное, прямое. Очень часто форма имеет различные контуры: овальный, сферический, спиральный, трубообразный, конический или асимметричный. Необходимо заметить,



Что касается организации, можно сказать, что форма описывает структуру организации, и что формирование близко к организации и руководству. В искусстве диапазон форм самый широкий: от устойчивой, неподвижной формы, как каменная постройка или скульптура Генри Мура, до мягкой и динамичной, как какой-нибудь концерт Моцарта. Это же относится к организации и труду.

Известно, что форма в искусстве имеет своим источником природу. Природные формы, как, например, пчелиные соты с их точностью и порядком, или спиральная структура гена ДНК служат основой для форм в искусстве, так как художники «прочувствовали», нашли её инстинктивно. Элементарные формы, которые дали люди искусства своим произведениям, отражают элементарные формы, существующие в природе. Универсальность формы в организациях может также расцениваться как человеческая интуиция в установле-

нии в отличие от художественных и организационных форм природная форма подчиняется очень часто некоторым предельно чётким и ясным математическим законам.

Утверждалось, что и искусство, и организация немыслимы без формы; что термин «форма» имеет несколько значений, но чаще всего употребляется в искусстве и организации; что форма может быть устойчивой или гибкой и в искусстве, и в организации; что форма в искусстве и организации может приобретать прямые или овальные очертания; что форма в искусстве и организации часто имеет природное происхождение. Форма фундаментальна в эстетике, что характерно для искусства и организации.

**Структура.** Искусство является человеческим творчеством и может быть отличимо от красоты природы. Тема художественной и организационной красоты приходит чуть позже.

Организация и искусство также являются человеческими произведениями. Существуют два очень важных различия между искусством и организацией. Первое: искусство предполагает уединённость в процессе работы – автор сидит за рабочим столом, художник – за мольбертом, композитор – за фортепиано и т.д. Организацией можно назвать отношения хотя бы двух людей, и в наши дни она рассматривается как «комплексная организация» или «бюрократия». Можно заметить, что искусство и организация объединяются в простую форму, подобно струнному квартету, когда частные музыканты объединились в простую организацию для совместного исполнения музыкальных произведений. В комплексной форме исполнение, допустим, симфонии представляет объединение частных музыкантов, соглашившихся соблюдать общие правила и подчиняться музыкальному чутью дирижёра, руководящего оркестром, т.е. более многочисленной организацией.

Вторым важным различием между искусством и организацией является то, что творчество человека не мыслимо без инструментов. Часто искусство создаётся, как говорится, ради самого искусства. Искусство может заставить нас понять лучше некоторые вещи, ввести нас в мир красоты или разделить определённые чувства. Многие виды искусства являются «инструментальными», многие – нет. Большие или комплексные организации всегда являются «инструментальными» – для осуществления платежей, для производства изделий, для оказания услуг, защиты, воспитания, решения определённых проблем. Несмотря на эти два различия, структурные аспекты искусства и организации схожи между собой.

Творческие процессы строительства, моделирования, адаптации и изменения формы или структуры организации стали называться несколько странно: «наука о структуре». Может создаться впечатление, что этот термин звучит академично, тем не менее его можно отнести к искусству организационной структуризации.

Некоторые эксперты из области «науки о структуре» утверждают, что

такие, созданные людьми, дисциплины как инженерия, архитектура и менеджмент, отличаются от наук, связанных с изучением природы. Однако от них ожидается, что они воспользуются теми же логическими и эмпирическими методами подхода, которые используются науками о природе. Эксперты предлагают подход, основанный не столько на лабораторных анализах и тестировании гипотез на местах, что характерно для естественных наук, сколько на логике системных теорий и рациональности или поведения, ориентированного на достижение определённой цели. Это процесс экспериментальный и относится больше к искусству. Он является результатом смешения науки и искусства. С уверенностью можно сказать, что существенные организационные нововведения структурного типа испытывают эффективность так называемой науки о структуре или науки искусственности. Вместе с тем, можно сказать, что они относятся больше к науке, чем к искусству. Например, эволюция джаза предполагала понимание «систем» или форм классической, фольклорной музыки, а также других музыкальных направлений, и адаптацию форм в рамках постоянного экспериментального процесса, пока не была получена новая форма. Ясно, что вышеописанные организационные новшества, и эволюция джаза предполагали намеренное изменение формы для получения желаемых результатов. Подобные адаптации формы характерны не только для искусства, но и для организации.

На первый взгляд, художественная форма является изменяемой, в то время как в организации она стабильна. Однако организационная форма может быть намного гибче художественной. Иначе говоря, организационные изменения структуры в искусстве или науке находятся в постоянном движении. Такие огромные публичные организации, как государства-нации, стремятся использовать или президентскую форму контроля и равновесия, или парламентскую форму объединения сил в государстве. Каждая форма государственности стремилась адаптировать определённые характеристики структуры противоположной формы таким образом, что обе формы стали сбли-

жаться и даже становиться похожими друг на друга. В 50-60-е гг. управление американскими городами осуществлялось или мэром (мэрская форма управления), или менеджерским советом (менеджерская форма управления). Таким образом, страна была поделена на две формы управления. В юридическом смысле почти все города сохранили эти две формы. Тем не менее в 90-е гг. большинство городов с мэрской формой управления приобрело некоторые ключевые характеристики менеджерской формы управления и наоборот. Сейчас эти две формы американского управления настолько близки, что имеют больше общего, чем противоположного.

Города всегда стремились имитировать друг друга по части структурной адаптации также, как часто люди искусства имитируют друг друга. Бюрократия не является исключением в этом смысле. Иерархия продолжает ещё быть нормой, но в наши дни она далека от неподвижности по сравнению с ранней эпохой научного руководства. Посредством легко объединяемых систем можно объяснить и описать очень сегментированные организации, которые имеют больше власти и авторитета, и в тоже время иерархичность внутриорганизационных отношений сведена до минимума.

Менеджмент в некоторых публичных организациях переходит от прямого управления публичными службами к заключению контрактов с организациями, предоставляющими частные и некоммерческие услуги, а также к наблюдению за этими организациями. Число юрисдикций, имеющих единственную цель, как, например, администрация аэропорта или зоны экономического развития, неуклонно растёт. Всё это ещё раз доказывает, что организации не являются какими-то неподвижными формами, и что процессы изменения и адаптации также являются искусством.

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов статьи *Can Burocracy Be Beautiful?* Журнал *Public Administration Review*, январь-февраль, 2000, № 1. Все права принадлежат издателям.)

- В мае-июне текущего года Центральная избирательная комиссия при поддержке IFES-Молдова организовала ряд семинаров на тему *Избирательные органы. Организация и проведение выборов – осуществление конституционного права граждан избирать и быть избранными*. Семинары проводились в следующих уездных центрах: Унгень (10 мая), Лэпушна (17 мая), Тигина (31 мая), Кахул (7 июня), ТАО Гагауз-Ери (14 июня), уезд Кишинэу (21 июня), муниципий Кишинэу (28 июня), Тараклия (30 июня). В каждом семинаре участвовало более 60 человек. Это представители местной публичной администрации, избирательные служащие, журналисты, члены некоторых политических партий и неправительственных организаций. Участникам были розданы многочисленные информационные и аналитические материалы по законодательству, регламентирующему деятельность местной публичной администрации, местных государственных служащих, организацию и проведение выборов.



На снимке: *Работа семинара организованного IFES-Moldova и Центральной избирательной комиссией 21 июня в уезде Кишинэу*

- 3 мая LADOM при поддержке IFES-Молдова и других международных организаций организовал восьмичасовой радиомарафон «Знай свои права», который транслировался радиостанцией «Antena C» муниципия Кишинэу. В рамках радиомарафона обсуждалась ситуация, сложившаяся в области прав человека в Молдове. На радиомарафон были приглашены многочисленные представители различных министерств и госдепартаментов, правительственные и неправительственные структуры, лидеры неправительственных организаций и журналисты. Представитель IFES-Молдова, также принявший участие в марафоне, затронул в своём выступлении некоторые аспекты, связанные с избирательными правами гражданина и необходимостью развёртывания в Молдове широкой программы по гражданскому и избирательному воспитанию. Участникам марафона были розданы различные материалы, связанные с выборами, публичной администрацией и масс-медиа, разработанные и опубликованные IFES-Молдова.
- 11, 18 мая и 1, 8, 14 июня IFES-Молдова, Центр по участию в развитии демократии и ассоциация *Steilele Europei* (Звёзды Европы) организовали ряд семинаров в рамках *Избирательной школы*, посвящённых проблемам избирательного процесса и деятельности публичной администрации. В каждом семинаре участвовало более 35 представителей молодёжного крыла некоторых политических партий.
- 29 мая и 27 июня IFES-Молдова и Сертификационная комиссия при Министерстве юстиции организовали региональные семинары на тему: *Юридический статус общественных объединений в Республике Молдова и их ко operation с местными публичными властями*. В семинарах участвовало более 100 представителей местных публичных администраций и неправительственных организаций. В рамках семинаров была обсуждена необходимость реального сотрудничества между местной публичной администрацией и неправительственным сектором.
- С 1 по 11 июня Анастасия Паскарь, судья Высшей судебной палаты, и Георге Сусаренко, судья Конституционного суда, участвовали в международной конференции *Разрешение избирательных конфликтов: глобальные перспективы*, которая была организована IFES в г. Яремча (Украина). Анастасия Паскарь выступила на конференции с докладом *Сфера юрисдикции в проблемах, связанных с выборами*.
- 14 июня IFES-Молдова и Министерство юстиции организовали «круглый стол», в рамках которого был обсужден проект Закона о политических партиях. Этот законопроект был разработан рабочей группой, составленной из представителей Министерства юстиции и IFES-Молдова. В обсуждении участвовало более 40 представителей более 20 партий, министр и заместитель министра юстиции, представители различных министерств, Центра по правам человека, журналисты и эксперты. Было принято решение, что все предложения участников встречи по данному законопроекту будут рассмотрены внимательнейшим образом.
- В первой половине июня в Кишинэу был издан справочник *Республика Молдова: 50 + 1 журналист, топ масс-медиа 2000 года*, составленный Комитетом по защите прессы (КЗП). Издание справочника было финансировано IFES-Молдова. Он содержит топ 51 самого влиятельного журналиста Молдовы.
- 14 мая IFES-Молдова, LADOM и КЗП организовали международную конференцию *Масс-медиа в избирательных кампаниях*. В конференции участвовали эксперты Молдовы, США, Румынии и России, журналисты, члены парламента, представители некоторых политических партий, а также председатель парламента Думитру Дъяков. Главной темой дискуссий были причины несоблюдения журналистской этики в избирательных кампаниях, их тенденциозного освещения средствами массовой информации и т.д. В рамках конференции была организована презентация справочника *Республика Молдова: 50 + 1 журналист, топ масс-медиа 2000 года*.

# *Alternativa*



## **Гражданский Голос**

**Выпуск 6, № 3 (30) Май-Июнь 2000**

### **Издатель**

**IFES-Молдова**

**Ул. Джордже Менюк, № 3  
MD2009 Кишинэу, Молдова**

**Тел.: 733255, 731477**

**Факс: 733621**

**E-mail: office@ifes.moldnet.md**

### **IFES-Молдова**

#### **Директор**

**Дорин Тудоран**

#### **Главный координатор программ**

**Игорь Боцан**

#### **Административно- финансовый координатор**

**Владимир Гурин**

#### **Координатор центра ресурсов**

**Тамара Китороагэ**

#### **Координаторы программ**

**Габриэл Мумжиев**

**Инна Гутюм**

**Маргарета Мэмэлигэ**

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

Молодёжная ассоциация «Alternativa» является республиканской неправительственной организацией, юридически зарегистрированной 2 сентября 1998 года.

Главная цель ассоциации заключается в том, чтобы поддержать гражданские инициативы молодёжи в осуществлении различных программ, призванных формировать интеллектуальный потенциал в целях консолидации гражданского общества, а также вносить свой вклад в построение общества, которое гарантировало бы молодёжи соблюдение её прав и достойное будущее. Членами ассоциации «Alternativa» являются молодые люди, многие из которых закончили высшие учебные заведения и работают в экономическом секторе, государственных структурах и учебных заведениях страны.

С этой целью ассоциация осуществляет следующие мероприятия:

- разрабатывает и осуществляет программы в культурной, социальной, гражданской и образовательной областях;
- финансирует программы и специальные образовательные проекты, в которых принимают участие молодые люди Молдовы;
- создаёт и поддерживает материально молодёжные средства массовой информации;
- организует конференции, семинары, симпозиумы и другие встречи с участием местных и международных экспертов, в рамках которых обсуждаются проблемы молодёжи;
- участвуют в укреплении отношений между молодёжью Молдовы и молодёжными организациями других стран;
- поддерживает материально и информационно различные молодёжные и студенческие ассоциации;
- оказывает консультативную помощь в разработке различных проектов, законодательных документов и комплексных программ, которые, по мнению ассоциации, имеют особое значение для Молдовы;
- организует и финансирует учебные и специализированные программы в различных областях.

**Адрес: Кишинэу, б. Штефана Великого, 3, тел./факс: 27 83 51**

**E-mail: [alternativa@moldova.md](mailto:alternativa@moldova.md)**

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