

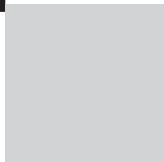


Демократия

на местном уровне

Руководство

для Южного Кавказа



ДЕМОКРАТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ
Руководство для Южного Кавказа



ДЕМОКРАТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ
РУКОВОДСТВО ДЛЯ ЮЖНОГО КАВКАЗА

Авторский коллектив и редакторы

Руководитель проекта:
Армине Аракелян

Редакторы:
Игорь Коряков
Тимоти Сиск

Авторы исследований:
Давид Лосаберидзе (Грузия)
Руфат Гарагезлы (Азербайджан)
Мкртыч Гимишян и Рипсиме Манукян (Армения)

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003

Публикации Международного института в поддержку демократии и выборов (International IDEA) не зависят от каких-либо национальных или политических интересов. Взгляды, выраженные в настоящей публикации, могут не совпадать с взглядами организации International IDEA, ее совета директоров или коллегии.

Заявки на получение разрешений на воспроизведение или перевод публикации целиком либо частично направляйте по адресу:

Information Unit

International IDEA

SE -103 34 Stockholm, Sweden

Организация International IDEA приветствует распространение своих трудов и незамедлительно откликается на заявки на воспроизведение или перевод своих публикаций.

Дизайн и печать: "Принтинфо" Ереван, Армения

ISBN: 91-89098-98-6

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
РУКОВОДСТВО: ЕГО ЦЕЛИ, СОДЕРЖАНИЕ И АУДИТОРИЯ	8
БЛАГОДАРНОСТЬ	10
ВВЕДЕНИЕ	11
I. Тенденции, влияющие на местную демократию	11
II. Демократия и местное управление: принципы и характеристики	12
III. Системы местного управления	13
III-А Национальный контекст	13
III-В Основные типы и формы	14
III-С Критерии для сравнения: размер, плотность населения и характер расселения.	15
ЧАСТЬ 1: ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ Местные выборы	17
1 Важность местных выборов	17
2 Выборы: Легитимность, подотчетность и доверие.	17
3 Избирательные системы в местном контексте	18
4 Типы избирательных систем	19
4.1 Мажоритарные системы.	19
4.2 Пропорциональные системы. Системы, при которых распределение между голосами и местами (например, в городских советах) примерно пропорционально.	19
4.3 Полупропорциональные (смешанные) системы	20
5 Сильные и слабые стороны избирательных систем	20
6 Важные моменты для местных выборов	21
7 Политические партии	22
7.1 Внутрипартийная демократия	23
ЧАСТЬ 2: ДЕМОКРАТИЯ УЧАСТИЯ	25
1. Формы участия граждан	25
2. Примеры активных форм гражданского участия	27
2.1 Сбор и обмен информацией	27
2.2 Консультации	28
2.3 Совместный процесс определения политики и принятия решений	29
2.4 Совместное осуществление	30
3. Разработка процесса сотрудничества:	
Определение программы и выбор участников	30
3.1 Определение программы.	30
3.2 Выбор участников.	31
4. Роль местных властей и граждан в процессе участия	31
4.1 Роль местных властей	31
4.2 Роль граждан	32
5. Референдумы и гражданские инициативы	33
5.1 Прямое голосование граждан на референдуме: за и против	34
6. Принципы успешных гражданских инициатив	34

7. Препятствия для гражданского участия	35
8. Оценка гражданского участия	37
ЧАСТЬ 3. МЕСТНАЯ ДЕМОКРАТИЯ В СТРАНАХ КАВКАЗА	39
МЕСТНАЯ ДЕМОКРАТИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ. ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ.	41
<i>Сос Гимишян и Рипсиме Манукян</i>	
1. Конституционные основы местного самоуправления.	41
2. Местные выборы	45
3. Прямое участие в местном самоуправлении	45
4. Заключение	47
ПЕРВЫЕ МЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ: ОБЗОР И ОЦЕНКА	48
<i>Руфат Гарагезли</i>	
1. Введение	48
2. Законодательная база и структура местных органов власти	48
3. Избирательная система	49
4. Организация и проведение предвыборных мероприятий	50
5. Отношение граждан к выборам и местным органам власти	50
6. Оценка местных выборов 1999 года	51
7. Заключение	52
РОСТ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В ГРУЗИИ:	
МЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ 2002 ГОДА	53
<i>Давид Лосаберидзе</i>	
1. Введение	53
2. Факторы, влияющие на развитие систем местного управления	53
3. Функционирование системы самоуправления	55
4. Действующие силы	56
5. Отношение общества	57
6. Местные выборы 2002 года	57
7. Заключение	60
ДИАГРАММЫ	
1 Типы избирательных систем	9
2 Типы избирательных систем	20
3 Степень и виды прямого участия граждан	27
4 Вопрос 1: Какое значение имеет лично для вас создание органов местного самоуправления?	50
5 Вопрос 2: Как вы считаете, будут ли способны будущие органы местного самоуправления реально выполнять какую-то работу или нет?	51
БИБЛИОГРАФИЯ	62
ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ СТРАСБУРГ, 15 ОКТЯБРЯ 1985 ГОДА	63
ОБ АВТОРАХ	70
ОРГАНИЗАЦИЯ «INTERNATIONAL IDEA» НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ: ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОЙ ДЕМОКРАТИИ	71

ПРЕДИСЛОВИЕ

Kак многие другие регионы мира, страны бывшего Советского Союза выбрали демократию после периода авторитарного правления, обнаружив, что быстрое вовлечение в демократический процесс далеко не всегда означает, что социальные проблемы будут решены, что отношение людей к политике будет благоприятным, или что положительные изменения будут немедленно ощущаться всеми гражданами. Это особенно верно для Армении, Азербайджана и Грузии, где продолжают возникать проблемы в связи с продолжением социальных конфликтов, с трудным переходом к рыночной экономике, выборами и наследием авторитарного режима после десятилетнего пути к демократии.

На Южном Кавказе Международный Институт Демократии и Содействия Выборам (МИДСВ) начал в 2001 году новую трехлетнюю инициативу «Оценка демократии через диалог», включающую в себя проекты по совершенствованию политического диалога и участия в избирательных процессов, развитию политических партий, гендерного равенства и регионального сотрудничества.

Для поддержки и развития демократии в обществах, находящихся на переходной стадии, одним из наиболее важных аспектов является совершенствование демократии на местном уровне. Это уровень правления – как в больших городах, муниципалитетах, так и в сельской местности, – где власть находится на наиболее близком к гражданам уровне, где у людей есть возможность напрямую принимать участие в общественной жизни, где принятие решений напрямую влияет на их повседневную жизнь. На местном уровне теоретические основы демократии наполняются практическим содержанием, и это придает импульс развитию демократических процессов во всем обществе.

Международный Институт Демократии и Содействия Выборам (МИДСВ) рад представить Вашему вниманию Руководство по вопросам местной демократии в странах Южно-Кавказского региона. Эта публикация освещает основные концепции демократического местного управления, проиллюстрированные практическими примерами этих стран в области местных выборов, политических партий и гражданского участия. Кроме этого, Руководство содержит анализ новых систем местного управления в странах Южного Кавказа, сделанный независимыми экспертами по данному региону.

Это Руководство является частью более широкой программы, направленной на местную демократию, которая была начата МИДСВ в 1998 году. Через эту программу политического участия мы пытаемся улучшить понимание и проанализировать вопросы местного представительства, прямого участия в управлении гражданским обществом, и связи между местной демократией и управлением социальными конфликтами.

Работа МИДСВ в области местной демократии включает в себя издание основной публикации с примерами из всех регионов мира – *Демократия на местном уровне: Руководство Международного Института Демократии и Содействия Выборам по участию, представительству, управлению конфликтами и правлению* – наряду с проведением семинаров и брифингов для государственных и местных властей в Западной и Южной Африке, Центральной и Южной Америке, России, Индонезии и на Балканах. В фокусе работы МИДСВ также находятся такие тематические вопросы, как использование информационных технологий в местном управлении и применение “электронной демократии” в городах по всему миру.

Данная публикация описывает основные концепции, необходимые для понимания и осуществления местной демократии, а также дает обзор первых десяти лет демократического опыта на Южном Кавказе. Мы надеемся, что местные власти, гражданское общество, муниципальные ассоциации, парламентарии и международное сообщество извлекут пользу из этого материала, и будут использовать приведенные концепции и извлеченные уроки для дальнейшего развития демократии в этом многообещающем в плане демократии регионе.

Посол Карен Фогг,
Генеральный Секретарь
МИДСВ

РУКОВОДСТВО:

ЕГО ЦЕЛИ, СОДЕРЖАНИЕ И АУДИТОРИЯ

После семидесяти лет в составе СССР страны Южного Кавказа - Армения, Азербайджан и Грузия - провозгласили независимость в начале 1990-х годов. В то время у трех стран было общее наследство в виде централизованного управленческого аппарата, недемократических выборов, и отсутствия многопартийной системы. В момент провозглашения независимости все три страны объявили о своем твердом намерении создать демократическое общество.

Похожие условия, включающие Советское прошлое и общее культурное и историческое наследие наряду с желанием присоединиться к семье демократических государств явились предпосылкой процессов, в которых сторонний наблюдатель может распознать много общего.

Новые правительства Армении, Азербайджана и Грузии начали широкомасштабные реформы, нацеленные на создание новой децентрализованной и демократичной системы государственного управления. Эти усилия включали законодательные реформы, изменение процедур и порядка проведения выборов, и передача полномочий на местный уровень. Не все реформы были успешно проведены и завершены по ряду причин. Как показывают практические примеры по каждому региону, законодательные акты зачастую были недостаточно точно сформулированы и в некоторых случаях даже противоречили друг другу, политические процессы непоследовательны, а приверженность властей - как государственных, так и местных - демократическим реформам часто была под вопросом.

Тем не менее, существует еще одна важная причина, по которой демократические реформы на Южном Кавказе можно назвать лишь частично успешными. Эта причина - недостаточные знания и ограниченный опыт того, как власти, неправительственные организации и обычные граждане могут работать вместе на пути к лучшему будущему, и как они могут вместе преодолевать препятствия на этом пути.

Хотя существуют некоторые научные исследования демократических процессов в этом регионе, также как и задокументированные примеры инновационных процессов, публикации, предназначенные не для ученых, а для применения на практике все еще достаточно редки. Данное издание постарается заполнить эту нишу и предложить ученым и практикам синтез концептуальных вопросов местного демократического правления и практических примеров его осуществления.

Данная книга обращает внимание на две основных составных части демократического процесса - (1) представительская демократия и (2) демократия участия. Первая часть посвящена процессам и институтам представительства - местным выборам и политическим партиям на местном уровне соответственно. Вторая часть включает в себя формы и методы участия, которые характеризуют прямую демократию (или демократию участия). Следующая таблица иллюстрирует концептуальное содержание Руководства.

Диаграмма 1 | Типы избирательных систем



После двух глав раскрывающих концепции местной демократии следуют три практических примера (эссе) по каждой из стран Южного Кавказа. Они дают обзор систем местного управления в регионе, рассматривают текущие проблемы, и предлагают возможные решения. Кроме того, в эссе приводятся конкретные примеры как успешных, так и неудачных реформ и инициатив по осуществлению местной демократии на Южном Кавказе, которые читатель может соотнести с демократическими формами и методами, приведенными в первых двух частях публикации.

В целом, Руководство преследует следующие цели:

- Образование.* Представить местным политическим деятелям и администраторам глубокие знания о моделях местной демократии, особенно в международной сравнительной перспективе.
- Поддержка.* Помочь должностным лицам и лидерам общественных организаций в их усилиях, направленных на осуществление демократических преобразований в местных сообществах.
- Ресурс.* Снабдить активистов в области местной демократии источником новых знаний и мнений о методах развития, осуществления и оценки процессов участия граждан.

Образовательная ценность Руководства может быть реализована на различных уровнях. **Местные власти** могут узнать как о положительном, так и отрицательном опыте своих коллег на Южном Кавказе, а так же о возможностях и проблемах, связанных с расширением участия. **Представители гражданского общества** могут больше узнать о возможностях влияния на процесс принятия и исполнения решений. **Граждане** могут узнать о том, как наиболее эффективно отстаивать свои права в сообществах, где они живут. В целом, это издание может служить источником для тех, кто хочет видеть свое сообщество более демократичным, динамичным и процветающим.

Хотя Руководство было создано в первую очередь для использования в городских населенных пунктах с население 5000 человек и более, его концепции и методы могут быть одинаково полезны для использования в небольших городах и поселках Южного Кавказа. Для большего удобства ссылки в тексте сделаны в основном на «города», что не исключает применимость данных сведений и концепций к другим типам поселений.

БЛАГОДАРНОСТЬ

При создании публикации «Демократия на местном уровне: Руководство для Южного Кавказа» использовались различные источники, включая книгу «Демократия на местном уровне: Руководство Международного Института Демократии и Содействия Выборам по участию, представительству, управлению конфликтами и управлению», научные книги и статьи, отчеты организаций и политиков и так далее. Для удобства читателей авторы старались избежать большого количества сносок, характерного, как правило, для академических публикаций. Кроме того, теоретический материал изложен более простым языком, понятным и доступным широкому кругу читателей, включая политических деятелей, местных администраторов, общественных лидеров и простых граждан. МИДСВ благодарит всех авторов, чьи работы были использованы в данном Руководстве. Библиография в конце книги приводит источники материала.

Среди экспертов, вовлеченных в этот проект, мы благодарим Энн Грехам, Али Ахмеда оглы Гулиева, Давида Мелуа, Николая Иконенко, Эдуарда Ордяна и Аллу Соловьеву, которые внесли большой вклад на всех этапах создания Руководства, а так же Патрика Молуци и Армине Аракелян за их рекомендации по форме и существу материала, представленного в данной публикации.

Мы надеемся, что Руководство будет способствовать развитию эффективной, устойчивой и значимой местной демократии на Южном Кавказе и за его пределами.

ВВЕДЕНИЕ

Игорь Коряков и Тимоти Сиск

I. Тенденции, влияющие на местную демократию

В последние годы существенно возрос интерес к концепции местной демократии и гражданского участия. Несколько факторов послужили причиной такого интереса. Во-первых, несмотря на формальное провозглашение приверженности курсу реформ и демократизации во многих бывших республиках СССР включая Армению, Азербайджан и Грузию, изменения последних лет являются неполными и незавершенными. Качество и глубина демократизации являются недостаточными из-за того, что большинство населения в этих странах так и не ощутило преимущества демократического общества. Более того, основной акцент реформ делался на государственном (национальном) уровне, на выборах президентов и парламентов, на политических процессах в столицах, а не на местном уровне управления. В силу этого внимание сейчас должно быть направлено на дальнейшее продвижение демократии через децентрализацию и развитие местного управления.

Во-вторых, переходный период на Южном Кавказе сопровождался растущей бедностью, безработицей и преступностью, ухудшением состояния окружающей среды и другими негативными факторами. Правительствам – государственному и местному – не хватает средств для своевременного и эффективного решения этих проблем. Привлечение средств неправительственных организаций и фондов, и частных бизнесменов – так называемое «стратегическое партнерство» – поможет местным властям разрешить экономические и социальные проблемы во всех сферах – от поддержки малоимущих до защиты окружающей среды, заботы о детях и многого другого.

В-третьих, города становятся все более разнородными в национальном и культурном плане, что вызвано растущей миграцией из села в город в поисках работы и более высоких заработков, а также из районов различных конфликтов. Многообразие современных городов обогащает их среду, но в то же время может служить причиной конфликтов. Это становится очевидным в тех случаях, когда большинство населения игнорирует интересы меньшинств. Демократия может стать решением для таких противоречий и превентивной мерой для предотвращения конфликтов в городах.

Еще одна тенденция, оказывающая влияние на местное управление в регионе и по всему миру – это разработка новых универсальных принципов демократического управления на международном уровне. Особо большой вклад в разработку новых принципов определяющих роль и ответственность местных властей в политической жизни страны вносят европейские региональные организации. Одним из самых заметных событий в этом ряду стало создание Европейской Хартии о Местном Самоуправлении, которая определяет сферы действия и ответственности местных властей. В частности, Хартия поддерживает введение и применение правил, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость местных властей. Хартия также ратует за передачу ответственности на уровень власти, наиболее близкий к гражданам. С этой целью Хартия устанавливает принципы в отношении законодательства относящегося к местным властям, адекватных ресурсов (в том числе финансовых и административных) и прочего. Хартия также предлагает выбирать местные власти на основе всеобщего избирательного права.

Значение Хартии оказалось достаточно велико, так как ее принципы и положения широко использовались в проектах законодательных актов в странах Южного Кавказа. Ценности Хартии базируются на основных демократических ценностях и принципах, некоторые из которых рассматриваются далее.

II. Демократия и местное управление: принципы и характеристики

Существует множество значений понятия «местная демократия», но не существует единой концепции или модели «лучшей» формы демократии. В то же время имеется вполне сложившееся представление об основных процессах демократической жизни, не вызывающее противоречий в рамках любой концепции демократии.

- Демократия подразумевает проведение *периодических (или регулярных) и честных выборов*, при которых передача власти осуществляется за счет получения большинства голосов избирателей, а не за счет принуждения и насилия.
- В любом демократическом обществе политические оппоненты и меньшинства имеют право на выражение собственных взглядов, и могут оказывать *влияние* (то есть более чем просто формально присутствовать) на политический процесс. Когда мнение меньшинства по каким-либо причинам не может быть принято основной частью общества, *оппозиция* должна быть легальной, лояльной к существующему режиму и не ставящей себя выше общественных институтов и не склонной к насилию.
- Внутри правящей коалиции должна существовать возможность *чредования*; это означает, что избиратели должны иметь возможность отстранить определенных политиков в случае неудовлетворительной работы, заменив их на новых лидеров.
- Демократия означает наличие уважения и защиты основных гражданских и политических прав.

Основанная на этих принципах, эффективная и демократическая система местного управления характеризуется по (1) степени ее **открытости** для гражданских организаций и всего народа, и (2) **способности** всех заинтересованных лиц и организаций участвовать в процессах представительной и прямой демократии.

Открытость – В демократической системе участие всех не всегда возможно; в действительности многие люди предпочитают проводить свое время вне политики или же сталкиваются с различными препятствиями – в основном социального и экономического характера - ограничивающими их политическую активность. Это особенно верно, когда граждане чувствуют, что их интересы надежно защищены или же не затрагиваются. Тем не менее, нужно постоянно поддерживать определенную открытость системы с достаточно низкими барьерами, которая компенсирует ограниченные возможности к участию в общественной жизни некоторых групп населения.

Открытость системы местного управления для граждан может принимать формы традиционной и формально представительной демократии в виде политических партий и других политических институтов (см. Часть 1) наряду с относительно новыми институтами прямого гражданского участия – общественными группами, гражданскими форумами, процессами консультаций с гражданами, инициативами и референдумами, многие из которых более подробно рассматриваются в Части 2. Все эти формы участия не должны поглощать все свободное время граждан, и, вместе с тем, должны расширять социальную представительность вовлеченных в процесс.

Способность – Даже когда система местного управления достаточно открыта и предоставляет многочисленные возможности для прямого и представительного участия, все стороны – включая политиков, муниципальных служащих, гражданские организации и простых граждан – должны иметь *способность* действовать. В частности они должны располагать адекватными ресурсами (финансовыми, человеческими и др.), понятной и содержательной законодательной базой, достаточным временем, а также знаниями и навыками о процессе участия.

Реализация принципов демократического управления на местном уровне подразумевает тщательный анализ различных аспектов, влияющих на и формирующих местное

правительство. Эти факторы включают национальный контекст, размер сообщества и плотность населения в нём, тип и форму местного управления и другие аспекты, рассматриваемые в разделе III.

III. Системы местного управления

Местное управление осуществляется в контексте национальных, региональных, культурных и общественных условий. Эти условия создают уникальную среду для местного управления, и могут как способствовать, так и сдерживать развитие демократии в данном регионе.

III-А Национальный контекст

Широта административных полномочий местного управления напрямую зависит от степени централизации в стране. Национальный контекст определяет, какие решения принимаются на местном уровне, а какие - на государственном или региональном уровне. Муниципалитеты существенно различаются - иногда даже в одной и той-же стране - по степени передачи и наличия властных полномочий на местном уровне. Очевидно, что размеры, функции и проблемы столицы значительно отличаются от деревенских.

Принимая во внимание мировой опыт, можно определить несколько типов национальных контекстов, в которых происходит принятие решений на местном уровне:

- Высоко централизованные однопартийные системы, как в Китае;
- Интегрированные, относительно однородные политические системы, как в Норвегии или Японии;
- Относительно небольшие страны, такие как Австрия или Сенегал, со значительными полномочиями по принятию решений на уровне района;
- Федеральные системы, как Австралия, Бразилия, Индия или Соединенные Штаты, с сильной ролью штатов;
- Высоко децентрализованные политические системы с сильными местными властями, как в Швейцарии;
- Высоко децентрализованные политические системы с предоставлением власти этническим меньшинствам или религиозным группам, как, например, местное самоуправление индейцев в Канаде;
- Автономное местное управление внутри централизованного контекста, как в Гонконге; и
- Ситуации противоборствующих суверенитетов, как в Судане или Югославии (Косово).

Принимая во внимание национальный контекст, следует учитывать следующие важные аспекты при создании системы местной демократии:

Власть. Принимаются ли муниципальными структурами самостоятельные решения, или они только выполняют решения, которые были приняты на более высоком уровне, например, государственным парламентом?

Финансовые возможности. Что является основным источником дохода? Кто контролирует бюджет и осуществляет фискальную политику?

Возможность выполнения решений. Создает ли структура местной власти политическое пространство для участия гражданских организаций и других сторон в процессе принятия решений на местном уровне?

Передача власти на подходящий уровень. В какой степени полномочия местных властей передаются сторонам, которые наиболее подходят для решения определенных вопросов, как то гражданские группы и форумы, районные управы, и тому подобные?

III-В Основные типы и формы

Феномен местной демократии состоит из институтов местной демократии (т.е. мэров, советов, комитетов и административных структур) и взаимоотношений между должностными лицами, гражданским обществом и политическими организациями (см. схему 1). Таким образом, тип и форма местного управления определяются посредством двух основных факторов, а именно:

- Институциональный выбор** может помочь увеличить участие граждан и создать более эффективное систему разрешения и предотвращения конфликтов. Политические организации отражают согласованные правила игры. В местной политике одним из ключевых понятий демократической практики является избирательная система (см. Часть 1).
- Выбор процессов** может включать процессы участия граждан по различным вопросам, как то специальные городские заседания и встречи, процесс обсуждения местного бюджета, гендерные вопросы и др. (см. Часть 2).

Принимая во внимание эти два фундаментальных выбора, мы можем рассмотреть шесть основных типов местного управления:

Системы с сильным мэром. В этих системах избирается один лидер на муниципальной арене, и этот лидер обладает широкой властью. Мэр обычно избирается на один или более срок, и играет роль как в принятии решений по определению общественной политики, так и символическую роль в представлении ценностей, характеристик и культуры данного города. Мэры также являются главами исполнительной власти в городе, управляющие городской администрацией. Сильные мэры часто появляются в больших мегаполисах, где возможности прямого участия граждан ограничены размерами города. Например, Москва часто рассматривается как город, где мэр является особенно властным должностным лицом, а все остальные местные политики остаются в тени.

Системы с сильным местным парламентом или советом. В некоторых муниципалитетах большой властью обладают члены городских советов обладающие законодательными полномочиями. Эти городские советы имеют значительную законодательную или парламентскую власть, и во многих случаях они коллективно управляют местной администрацией. Системы с сильным местным парламентом или советом часто часто прибегают к найму профессионального городского управляющего или менеджера, который ведет городские дела и отчитывается перед городским советом. Например, в Амстердаме руководят городской совет и коллегия оддерменов. Совет является высшей властью в Амстердаме и принимает все важные решения. В совете 45 мест, выборы на которые проходят каждые четыре года. Мэр Амстердама назначается королем Нидерландов и председательствует на городском совете, но не имеет формального права голоса.

Местные власти назначаются. При такой организации местной власти, встречающейся гораздо реже чем предыдущая, мэры или префекты городов назначаются (не выбираются) на провинциальном или национальном уровне. Этот тип организации можно встретить в странах с высокой степенью централизации или в странах с сильной системой региональной (или провинциальной) власти. Здесь местная власть играет роль исполнителя решений, принятых на более высоком уровне. Такая структура может иногда применяться и в городах с парламентским типом правления, когда, например, в случае финансового банкротства города или кризиса, вызванного иными причинами , центральное правительство назначает специального управляющего на время решения проблемы, а затем снова передает власть местным избранным органам управления. В Китае главы наиболее важных городов назначаются пекинскими властями и подчиняются центру, как по партийной, так и по административной линии.

Система районов. Некоторые большие города отличаются крайней степенью децентрализации управления, когда отдельные крупные районы города управляются отдельными властями (такие районы называют "ward" или "borough") которым переданы или делегированы соответствующие полномочия от более высокого уровня. (различие между переданными и делегированными полномочиями: переданные полномочия не могут быть отозваны назад, а делегированные – могут). Подобно федеративной системе на национальном уровне, этот тип управления основан на принципе распределения властных полномочий по обширной территории. Нью-Йорк, хотя и имеет сильную центральную власть, также разделен на пять районов, которым делегированы значительные властные полномочия и в которых учреждены влиятельные выборные должности.

Региональные советы. Многие крупные города представляют собой сегодня совокупность локальных поселений, бывших до начала урбанизации отдельными небольшими городками или поселками. До некоторой степени, внутри больших городов по-прежнему существуют границы и локальные органы самоуправления влившимся в него городков. Соответственно существует и необходимость как-то скоординировать между собой политическую, экономическую и социальную жизнь этих малых городов. Региональные советы представляют собой собрания их представителей, например, совет мэров, совместно решают вопросы согласования транспортных маршрутов или локального избытка или нехватки рабочих мест. В Гане, например, существует 110 региональных советов выбранных должностных лиц.

Прямые демократии. Некоторые муниципальные территории обходятся без избранных лидеров и без парламента, и принимают важнейшие решения за счет прямого участия граждан, в форме референдума или собрания. Далее административному аппарату остается только воплотить принятые народом решения в жизнь. Швейцария, к примеру, состоит из 23 кантонов. Каждый кантон или подукантон (три из которых сложились в силу исторических причин) имеет свою конституцию, парламент, правительство и суд. Прямая демократия в форме так называемых *Landsgemeinde*, митингов граждан под открытым небом существует только в кантонах Аппензел Иннерходен и Гларус. Во всех других кантонах мнение голосующих фиксируется при помощи избирательных urn. Все кантоны разделены на муниципалитеты или коммуны. Приблизительно одна пятая часть из 2900 муниципалитетов имеет свой собственный парламент. В оставшихся четырех пятых решения принимаются путем прямой демократии на местном собрании. Распространение такого типа управления ограничивается невозможностью применения его в крупных городах, хотя развитие технологий связи, таких, как Интернет открывает новые перспективы перед прямой демократией на местном уровне.

III-С Критерии для сравнения: размер, плотность населения и характер расселения.

Одним из важных критериев сравнения муниципальных моделей является **размер муниципалитета**, и в особенности такая мера его выражения, как отношение **плотности** к количеству населения и площади. Возможно в некоторых случаях данная теория и дает сбои, но общепризнанно, что чем больше численность населения и чем меньше территория, тем больше проблем возникает у местной власти. Власть, пытающаяся управлять социальными процессами в городах с большой плотностью населения должна принимать во внимание высокую степень пересечения интересов различных групп и образований и возникающую в связи с этим необходимость развивать сотрудничество и систему урегулирования конфликтов. По этим причинам возникла тенденция разделения больших городов на более мелкие образования, такие как районы, округа и другие "суб-образования". Поэтому в городах такого типа возникают так называемые уровневые органы власти. Это означает, что

на разных уровнях административного деления большого города существуют разные уровни власти. Чтобы нагляднее представить себе такую структуру, вообразите систему концентрических окружностей, каждая из которых представляет собой более высокий уровень власти, управляющей большей группой населения.

Оценка размера муниципального образования позволяет нам правильно подойти к определению возможностей самоуправления в условиях данной страны, и оценить возможности передачи полномочий с городского уровня на более низкие, такие как округ, община, ассоциация владельцев частной собственности и общественные объединения. В качестве критерия при разработке системы управления необходимо учитывать преимущества и недостатки различных видов инноваций (описанных в части 2) в зависимости от уровня местного правительства и размера муниципального образования.

Другим критерием является **характер расселения**. Ключевым вопросом для любого города можно считать характер расселения и социо-культурные характеристики округов, районов и прочих суб-образований. Тип расселения обычно возникает естественным путем, однако в некоторых случаях (например, как в случае Кейптауна) расселение в соответствии с этнической, расовой или религиозной принадлежностью является результатом целенаправленно проводимой политики. Многие города сегодня включают в себя неоднородные или космополитичные районы, в которых разнообразие и многонациональность является основным признаком принадлежности к данной территории. Когда расселение происходит в соответствии с принадлежностью к определенной этнической, расовой или религиозной группе, неизбежно возникает вопрос о справедливом доступе к услугам, например к услугам по охране порядка, и о соответствии между уровнем налогов и качеством услуг. В такой ситуации особые требования предъявляются к связям внутри и между сообществами, и с органами власти городского уровня.

Другие характеристики также очень важны. Сравнивая города по размерам и отыскивая закономерности влияния размера муниципалитета на участие граждан, и возможности по управлению конфликтами, необходимо помнить, что дело не всегда в преимуществах и недостатках, связанных непосредственно с размером города (то есть, не все может быть объяснено привычным принципом “чем меньше, тем лучше, поскольку так легче установить прямые связи между властью и людьми”). Вопрос скорее в том, что размер города связан с определенными характеристиками, учет которых поможет администрации и гражданам выбрать наилучший подход. Посмотрите, к примеру, на перечисленные ниже вопросы, ответы на которые могут дать определенное представление об отличительных особенностях города.

- Экономическая база.** Что является главной экономической базой города? Например, является ли туризм главным источником городского бюджета? Существует ли доминирующее предприятие или сектор промышленности?
- Структура города.** Что представляет собой город в плане деления на районы? Существуют ли особенности, определяющие границы муниципалитетов?
- Функции.** Является ли данный город центром региона или же столицей провинции? Или национальной столицей с особыми характеристиками, например, с большим количеством работников, занятых в частном секторе экономики?
- Географические особенности.** Расположен ли город вблизи границы своей страны? Существует ли у города ярко выраженный центр или он представляет собой однородную протяженную урбанизированную территорию?

Когда даны ответы на эти вопросы и определен контекст национальных взаимоотношений и размер сообщества, процесс разработки и осуществления гражданского представительства и участия будет более успешным и устойчивым.

Часть 1: ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Игорь Коряков и Тимоти Сиск

Местные выборы

Во многих странах с развивающейся демократией, как на Южном Кавказе, первые шаги к демократизации на местном уровне часто приносят с собой первый опыт граждан в участии в местных выборах. Участие в выборах по праву является важным шагом демократизации общества, так как право голосовать и выбирать среди местных кандидатов является обязательным элементом демократии. Таким образом, местные выборы являются центральным элементом демократичного управления ближайшего к простым гражданам.

1 Важность местных выборов

Часто политики и избиратели придают больше значимости государственным выборам, чем местным. Они мотивируют это тем, что местные выборы редко привносят изменения в политическую жизнь. Тем не менее, местные выборы имеют определенные характеристики по сравнению с государственными выборами, что придает им существенную важность в политической жизни:

- **Барометры национальных политических тенденций:** Роль местных выборов важна в более широком понимании национальной демократии. Они являются показателем широких политических течений и дают информацию о предпочтениях, интересах и отношениях избирателей.
- **Определение того, что является наиболее важным для избирателей.** Чаще всего это вопросы, напрямую относящиеся к повседневной жизни граждан, они более всего волнуют избирателей. Природа предвыборной борьбы между политическими партиями и кандидатами, вопросы, которые она поднимает, может быть важным индикатором того, что более всего волнует избирателей.
- **Вовлечение меньшинств.** Местные выборы могут способствовать вовлечению меньшинств в политическую жизнь страны. Если различные меньшинства (включая региональные, этнические, религиозные или группы объединенные по роду деятельности, такие как фермеры) имеют недостаточное представительство на государственном уровне, то местные выборы предоставляют им возможность получить быть представленными в органах власти и чувствовать свое вовлечение в государственное управление на местном уровне.
- **Развитие партийной системы.** Существуют также сложные связи между выборами в местные органы власти, партийными системами и формированием партийных систем на местном и государственном уровнях. Участие в местные выборы дает ценный опыт тем, кто стремится занять должность на региональном или государственном уровне. Это особенно верно в случаях, когда политические партии активны на местном уровне в тех избирательных системах, которые дают возможность избираться на должности кандидатам от политических партий.

2 Выборы: Легитимность, подотчетность и доверие.

Основная функция выборов - придать **легитимность** народной власти и обеспечить должностных лиц мандатом на определенный вид деятельности. Предвыборные кампании также имеют много функций, такие как выявление спорных вопросов и политических

курсов, предоставление отчета кандидатов о деятельности, обмен информацией между кандидатами и избирателями, и предоставление народу возможности выбора решений общественных проблем.

Выборы также являются средством **подотчетности** выборных лиц перед обществом. Подотчетность включает в себя не только способность избирателей отзывать выбранного чиновника, который не поддерживает интересы избирателей, но и возможность избранных должностных лиц отчитываться в своей деятельности. Это включает объяснения о расходе средств общественных фондов, о приоритетах местного правительства, и о решении проблем, стоящих перед сообществом.

Решающую роль в выборах играет элемент **доверия**. Избиратели должны быть способны доверить избранным должностным лицам осуществить свои предвыборные обещания, и поверить, что они будут занимать места в открытом, свободном от коррупции правительстве. Кандидаты должны быть уверены, что в случае, если они проиграют эти выборы, у них будет возможность победить на следующих (концепция чередования во власти). Общественные меньшинства должны верить, что даже если они не займут большинство мест в городском совете, их интересами не будут пренебрегать, и они не будут постоянно находиться в невыгодном положении из-за статуса меньшинства, присвоенного их группе. Все действующие лица на выборах в местные органы власти должны верить, что голосование будет свободное и справедливое, и что воля избирателей будет преобладать.

Когда легитимность, подотчетность и доверие находятся под вопросом, люди будут отказываться от участия в выборах; низкая избирательная активность является показателем неудовлетворенности людей местным избирательным процессом.

3 Избирательные системы в местном контексте

Выбор избирательной системы очень важен для местной демократии. Он определяет кто избирается, как проходит кампания, силу и роль политических партий и, что наиболее важно, кто управляет. Избирательные системы определяют правила игры в политическом соревновании. Процесс, в котором принимаются эти правила, очень важен. В некоторых случаях местные муниципалитеты имеют право самостоятельно выбирать тип избирательной системы, тогда как в других случаях выбор избирательной системы устанавливается государственным законодательством. Даже когда для местных выборов установлены государственные рамки, очень важно выявить альтернативы, которые могут понадобиться для будущей реформы избирательной системы.

Выбор избирательной системы должен быть тщательно продуман с учетом всех особенностей данного муниципального образования. Выбор определенной системы передачи голосов общественным должностям должен учитывать такие факторы, как стабильное правительство, открытые результаты выборов, представительство, ответственность, связь с избирателями, важность политических партий и степень выбора между альтернативными кандидатами и партиями.

Выбор между альтернативными избирательными системами на муниципальной арене означает необходимость прийти к соглашению по вопросам целей, значения и формы выборов. Окончательный решение об избирательной системе окажет сильное влияние на местное сообщество. Это особенно касается ситуаций, когда выбор делается между избирательной системой, поощряющей участие кандидатов со противоположными позициями, и системой близкой к демократии сотрудничества, при которой большое внимание уделяется необходимости достижения консенсуса в избираемом органе, как, например, городской совет.

Избирательные системы могут характеризоваться по различным аспектам, включая величину района или участка, избирательную формулу, структуру бюллетеня и др. Тем не менее, главным атрибутом избирательной системы является принцип представительства – т.е. мажоритарное или пропорциональное представительство. Различные типы избирательных систем представлены в разделе 1.4, и все они основаны или на мажоритарных или на пропорциональных принципах представительства, или же их комбинации.

4 Типы избирательных систем

Три основных типа избирательных систем – это мажоритарные, пропорциональные и смешанные (полупропорциональные) системы. Каждая из этих систем имеет несколько определенных разновидностей, которые представлены ниже.

4.1 Мажоритарные системы.

Основной чертой мажоритарных избирательных систем является определение победителя большинством голосов, даже если результатом этого будет являться диспропорция между поданными голосами и распределением местам в выборном органе.

Система относительного большинства (FPTP). Самая простая система для одномандатных округов, при которой кандидат (не партия) получивший наибольшее число голосов по сравнению с другими кандидатами, получает место; это вовсе не подразумевает, что кандидат наберет большинство голосов всех избирателей, просто наибольшее количество.

Голосование блоком. Используется в многомандатных округах; каждому избирателю дается право подать столько голосов, сколько мест должно быть заполнено (например, если существует три места, каждый избиратель имеет три голоса). Голосование может быть как за отдельных кандидатов, так и за партии. Подсчет голосов идентичен системе FPTP, где побеждают кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов.

Двухтуровая система. Если ни один кандидат не набрал большинство голосов в первом туре, то между двумя (или более) ведущими кандидатами проводится второй тур голосования. Кто получит наибольшее число голосов во втором раунде – провозглашается избранным, временами не взирая на то, получил ли он поддержку большинства или нет.

Альтернативное голосование. Система, используемая в одномандатных округах, при которой избиратели распределяют кандидатов по степени предпочтения или «преференции» (первый, второй третий и т.д.). Избранным считается кандидат, получивший более 50% первых предпочтений. Если ни один кандидат не получает абсолютного большинства первых предпочтений, голоса перераспределяются, пока один из кандидатов не получит абсолютного большинства.

4.2 Пропорциональные системы. Системы, при которых распределение между голосами и местами (например, в городских советах) примерно пропорционально.

Голосование по спискам. Эта система дает возможность каждой партии представить список кандидатов, который определяется самой партией. Партии получают места пропорционально количеству полученных голосов. Победившие кандидаты выбираются из партийных списков. Голосование по спискам может быть закрытым (так как избирателю не имеет права изменять или влиять на список кандидатов) или открытым (избиратели могут отдавать предпочтение определенным кандидатам из партийных списков). В некоторых случаях, партии могут совмещать свои списки друг с другом посредством процедуры, известной как «аппарентмент» или «картель».

Смешанная пропорциональная система. В этой системе определенная часть городского совета избирается по мажоритарной системе, а оставшаяся часть - по системе пропорционального представительства. Места полученные в результате голосование по системе пропорционального представительства используются для компенсации диспропорциональности, образовавшейся в результате распределения мест по округу, что в результате приводит к пропорциональности окончательного распределения мест.

Система единственного передаваемого голоса (STV). Преференциальная система, использующаяся в многомандатных округах. Чтобы победить на выборах, кандидаты должны получить определенную квоту первых предпочтений избирателей. Предпочтения избирателей перераспределяются последующим кандидатам после удаления кандидата, набравшего наименьшее количество предпочтений, или когда первый кандидат набирает избыток голосов. Общий эффект этой системы - это пропорциональность в городском совете, где должностные лица имеют связь с определенными группами избирателей.

4.3 Полупропорциональные (смешанные) системы

Параллельные системы. В параллельных системах пропорциональное представительство используется вместе с мажоритарной системой, но обе системы используются параллельно, и пропорциональное представительство не компенсирует диспропорции, возникающей в одномандатных округах.

Система единственного непередаваемого голоса (SNTV). В этой системе совмещаются методы подсчета голосов системы относительного большинства (FPTP) с многомандатными округами, где избиратели имеют только один голос. Таким образом, выигрывают один, два, три и т.д. кандидата, набравшие большее количество голосов.

5 Сильные и слабые стороны избирательных систем

Диаграмма 2 | Типы избирательных систем



У каждой из представленных выше избирательных систем есть как преимущества, так и определенные ограничения. Разработчики избирательных систем должны принимать во внимание их определенные характеристики, которые служат основой местной политики, влияют на окончательный результат выборов и определяют поведение их участников.

Мажоритарные системы – их простота особенно привлекательна для избирателей, которые легко могут понять, как их голосование влияет на победу того или иного кандидата. Другой положительной чертой мажоритарных систем является возможность создания «правительства большинства», которое более стабильно и менее подвержено внутренним конфликтам и разногласиям в проведении определенной политики. Таким образом, мажоритарные системы выгодны сильным партиям и дают мало шансов на победу менее сильным. Такой подход может вызвать разочарование и даже протест определенных групп и меньшинств, которые будут лишены представительства и отстранены от участия в политике. Более того, низкая явка избирателей может быть признаком ограниченных возможностей мажоритарной системы по отражению взглядов различных групп сообщества.

Пропорциональные системы – их основным преимуществом является более полное представительство всего спектра предпочтений избирателей. Эти системы способствуют участию меньшинств и непредставленных групп в политической жизни, давая им шанс получить места в правительстве в результате выборов. Тем не менее, этот плюс может стать минусом в ситуации, когда различные мнения и точки зрения становятся препятствием в достижении консенсуса по определенным вопросам. В целом, коалиционное правительство менее эффективно в развитии общей политики и может быть менее стабильным, чем мажоритарное.

Полупропорциональные системы – являясь комбинацией пропорциональных и мажоритарных систем, полуторапропорциональные системы обладают и их преимуществами и их недостатками, которые могут быть сбалансированы после тщательного анализа местных факторов.

Читатели, которые хотят более детально изучить вопросы избирательных систем, могут обратиться к книге Международного Института Демократии и Содействия Выборам (МИДСВ) «Выбор избирательных систем». Эта книга дает более детальное описание вопросов, относящихся к избирательным системам. Кроме того, совместный проект МИДСВ, Программы Развития ООН и Всемирного Фонда Избирательных Систем «Управление и стоимость выборов» (www.acerprojeect.org) содержит подробную информацию об избирательных системах, законодательных рамках, управлении выборами, разделении границ округов, обучении избирателей, их регистрации, процедуре голосования, партиях и кандидатах, и подсчете голосов.

6 Важные моменты для местных выборов

Хотя описанные выше принципы и особенности избирательных систем одинаково важны и применимы как для государственных, так и для местных выборов, голосование на местном уровне имеет несколько важных моментов.

Выборы мэра могут прямыми и непрямыми. При непрямой процедуре мэр избирается членами местного совета, а на прямых выборах – гражданами, которые голосуют за нескольких кандидатов. Непрямые выборы членами совета часто характеризуются большим доверием между мэром и советом. Прямые же выборы мэра гражданами не исключают ситуации, когда глава города может находиться в оппозиции к городскому совету.

Выборы в городской совет проводятся согласно мажоритарной, пропорциональной или смешанной системе (см. раздел 1.4). Во многих странах избирательная система в местные

советы основана на пропорциональном представительстве. Эта система позволяет более полно отразить различный социальный состав сегодняшних городов. Это особенно важно для развивающихся городов, где растущее население требует пропорционально большего количества мест в городском совете. В результате, большее количество членов городского совета может лучше представить различные интересы местного сообщества. Напротив, выборы в местные советы в небольших городах часто основаны на мажоритарной системе, что может являться показателем более однородной общественной структуры небольшого сообщества.

Личность. Так как в большинстве случаев местные должностные лица хорошо знакомы избирателям, а во многих городах выборы мэра осуществляются по мажоритарной системе, то роль личности участвующей в местных выборах часто более важна чем при национальных выборах. Этот акцент на личность в политике приводит к более широкому применению мажоритарных систем на выборах в исполнительную власть, и частым случаям повторного голосования в ситуациях, когда победитель не определяется в первом туре местных выборов.

География и пространство. Районы и их границы особенно важны для местной демократии, т.к. вопросы, решаемые на местном уровне, касаются повседневной жизни граждан, как-то социальные услуги, безопасность, экономическое развитие, городской транспорт, школы и т.п. Люди полностью идентифицируют себя с сообществом, в котором они живут, и у них общие интересы с теми, кто живет рядом.

Поэтому для многих муниципальных избирательных систем отличительной чертой является определение границ избирательных районов. Хотя такой подход может иметь положительные стороны с точки зрения обеспечения представительства, но в то же время могут возникнуть проблемы, когда меньшинства не будут полностью представлены внутри этих суб-муниципальных границ. Определение границ или районов дает некоторые преимущества, но также представляет потенциальные проблемы.

Одним из решений является принцип «спиц колеса», по которому районы делятся не по принципу основных сообществ, а на базе сегментов круга от центра города. Таким образом, районы разделяют город на несколько одинаковых частей (как пицца). Это позволяет включить в район, как городские сообщества, так и пригород, а так же большее разнообразие этнических и классовых различий; в подобных системах другие городские границы, как соседства или географические особенности, не принимаются во внимание.

Одним из решений является принцип «колеса со спицами», по которому границы районов определяются не на основе определенных сообществ, а на основе сегментов окружности, исходящих из центра города. То есть, город разделен на несколько одинаковых частей - районов (как пицца). Этот вариант позволяет включать в районы как городские, так и пригородные территории без их разделения по классовым и этническим признакам. В системах, подобных этой, муниципальные границы, такие как сообщества или географические особенности, не играют большой роли в определении границ районов.

7 Политические партии

В демократическом обществе политические партии играют важную роль посредников между государством и обществом, которые формулируют и отстаивают мнения граждан и их предпочтения. Политические партии, принимающие участие в выборах изначально формировались с тем, чтобы предоставить возможность для гражданского представительства. В отличие от неправительственных организаций или заинтересованных групп, нацеленных на определенный сектор своих интересов, политические партии влияют на повестку дня в широком спектре вопросов как на государственном, так и на местном уровне. Для этого они регулярно участвуют в выборах и ведут активную деятельность в

период между ними. В целом, политические партии выполняют несколько важных **функций** в демократичном обществе, включая следующие:

- Формулируют и объединяют общественные интересы и предпочтения по широкому спектру вопросов.
- Просвещают граждан и мобилизуют их политическую активность во время и между выборами.
- Способствуют легитимному приходу к власти и смене лидеров.
- Развивают потенциал политических лидеров.

Чтобы наиболее эффективно осуществлять эти функции, политические партии должны последовательно и систематически развивать свою организационную структуру и стимулировать общественную поддержку. Проблемы развития политических партий в странах с развитой демократией существенно отличаются от проблем партий, находящихся в странах пост переходного периода. В установившихся системах влияние политических партий на избирателей достаточно сильно, связи в партийной организации надежно установлены, и политическое лидерство внутри партий является стабильным и сплоченным. В странах переходного периода, к которым относятся страны Южного Кавказа, процесс организации политических партий не имеет сильных корней, что приводит к частому появлению и еще более быстрому исчезновению политических партий, образованных какой-либо известной личностью или определенной группой. Более того, большинство представителей государственной и местной элиты на Южном Кавказе вышло из бывшей (коммунистической) партии власти, и их взгляды не отражают широкий социальный спектр современного общества. Все три практических примера (эссе), представленные в данном Руководстве, иллюстрируют, как политические партии зачастую образуются вокруг сильных политических лидеров или кланов, а не на основе политических платформ, взглядов на социально-экономическое развитие или социально - ориентированных программ.

7.1 Внутрипартийная демократия

Будучи одной из основ демократического общества, политические партии имеют моральные обязательства следовать демократическим принципам не только в своей внешней деятельности, но и внутри собственных организаций. Это касается таких вопросов, как прием и продвижение партийных членов и активистов, прозрачность бюджета и процесса выработки политики, внимание к широкому спектру мнений и др.

Важным вопросом в развитии местных политических партий является то, как партия принимает новых членов и активистов, а также организация и функционирование партийных ячеек на местах. Связи, которые способствуют централизации власти в государственных органах, могут служить причиной таких анти-демократических проявлений, как клановость и коррупция.

Особо важной проблемой является участие традиционно не представленных групп. В некоторых странах для политических партий существует квота по представительству различных кандидатов, с тем чтобы кандидаты данной политической партии представляли все слои общества, которому они служат. В некоторых случаях были принятые законы, благодаря которым достигается представительство традиционно недостаточно представленных групп, например женщин. Эти процессы вызвали радикальные изменения в том, как политические партии отбирают и продвигают своих кандидатов, а также поддерживают связи с теми своими представителями, которые были избраны на руководящие должности. Некоторые эксперты предполагают, что эти изменения также значительно повлияли на процесс выработки повестки и политики партий, которые ныне включают такие вопросы, как здравоохранение, социальная поддержка, образование и т.д.

Следующие вопросы могут помочь в начальной оценке демократических процессов внут-

ри местных ячеек и организаций политических партий. Эти вопросы не предлагают готовый рецепт для местной политической организации, а скорее освещают основные концепции, которые могут послужить основой для обсуждения членами политической партии перспектив улучшения демократических процессов внутри партии.

Оценка демократических процессов в местных политических организациях.

- Подвергается ли внутренний избирательный процесс в партиях внешнему наблюдению и оценке, и является ли процедура выборов и реально открытой и беспристрастной?
- Является ли процедура отбора кандидатов прозрачной, открытой и справедливой? Являются ли критерии отбора и выдвижения кандидатов четкими и обоснованными? Как строятся взаимоотношения между партиями и кандидатами в отношении узких специфических интересов в противоположность к более широким интересам всего общества?
- Разрешается ли однажды избранным кандидатам переходить из одной партии в другую, или их избрание связано с представительством именно этой партии? Каков баланс между индивидуальной свободой действий и принятием решений партийными должностными лицами или кандидатами?
- Как происходит отбор кандидатов от района и от большинства? Является ли процесс открытым и доступным? Какова природа связей партии с сообществом, которое она представляет?
- Как происходит процедура финансирования кандидатов, и какова связь между финансированием местной избирательной кампании и региональной или государственной партийной казной? Могут ли партии получать пожертвования из зарубежных источников? Можно ли проводить внешнюю проверку деятельности партийных фондов?
- Открыта ли партия для представителей слоев населения, которые не имеют адекватного представительства, как то женщины и молодежь?
- Могут ли нейтральные независимые органы (такие как суд или избирательная комиссия) осуществлять контроль за деятельностью местных политических организаций?

Всеобщая заинтересованность в роли национальных политических партий в местной политике предполагает поиск новых путей вовлечения граждан в демократический процесс и поддержки возможностей для проявления различных точек зрения. На практике вовлечение всех граждан в крупные политические объединения (например, в мегаполисах) ограничено; так как слишком велико количество голосов, которые должны быть услышаны. Одним из решений может быть дальнейшая передача власти муниципалитетам; другим может стать усовершенствование избирательной системы и развитие демократии внутри политических партий. Третий вариант включает в себя расширение гражданского участия за пределами традиционного голосования, которое является основным и начальным путем вовлечения граждан в процесс управления.

Последний вариант расширения гражданского участия предусматривает развитие новых форм гражданского участия, выходящих за границу традиционной и формальной представительной демократии. Партии и другие политические институты играют важную роль, но они не могут рассматриваться как единственное средство мобилизации общества и вовлечения граждан в процессы управления. Общественные группы и организации, гражданские форумами и возможности прямого участия посредством общественных консультаций, инициатив, референдумов, обмена информацией через новые коммуникационные технологии – все это ведет к большей открытости системы, и подробно рассматривается в Части 2.

ЧАСТЬ 2: ДЕМОКРАТИЯ УЧАСТИЯ

Игорь Коряков и Тимоти Сиск

Гражданское участие имеет много функций в развитии сильной системы местного самоуправления, так как является основным средством повышения значимости местных структур, и понимания проблем и предпочтений сообщества. Исследования также показывают, что развитие гражданских инициатив может быть более успешным в случаях когда у участников проектов присутствует чувство сопричастности к выработке и осуществлению ключевых решений, напрямую затрагивающих жизнь местного сообщества.

Хотя развитие гражданского участия в процессе принятия решений может быть сложным, комплексным, требующим существенных затрат времени и даже иногда недостижимым, результаты совместных решений зачастую становятся более обоснованными и популярными, чем решения независимо принятые избранными должностными лицами. Этот метод известен как «медленный-быстрый», из-за того, что процесс выработки и принятия совместного решения может быть утомительно долгим в начале, но по мере достижения консенсуса практическое осуществление решений становится более быстрым и эффективным.

Есть много причин, по которым следует поддерживать инициативы гражданского участия и сотрудничества. Прежде всего, участие - это основа демократии и эффективного управления, так как оно стимулирует обмен информацией, повышает ответственность, и предоставляет голос тем, на кого в первую очередь оказывает влияние политический процесс. Кроме того, участие граждан позволяет более точно определить проблемы и приоритеты сообщества для наиболее эффективного распределения ресурсов. В случаях, когда ресурсы ограничены, вовлечение и участие неправительственных организаций, частных компаний и простых граждан могут существенно помочь местной власти в осуществлении определенных проектов.

В условиях поддержки и поощрения участия граждан в местном самоуправлении в период между выборами, решения, принятые в результате открытого обсуждения и достижения консенсуса становятся более легитимными. Одним из практических результатов такого совместного процесса становится создание «социального капитала». Социальный капитал - это доверие, появившееся в результате совместного поиска гражданским обществом и правительством эффективных и полезных решений местных проблем. Без социального капитала, без доверия попытки правительства заходят в тупик; в конечном счете, сообщества без доверия нефункциональны, и в некоторых случаях это может привести к противостоянию и даже насилию между конфликтующими сторонами.

1. Формы участия граждан

Существует большое разнообразие методов и подходов к участию, которые ниже сгруппированы в четыре основные категории. Приведенный список не является исчерпывающим, иногда одни и те же процессы могут называться по-разному в разных источниках, к тому же для каждого из вариантов существует множество подвариантов. Тем из читателей, кто хочет получить более подробную информацию по перечисленным ниже методам следует обратиться к списку литературы в конце данной публикации.

Сбор и обмен информацией. Эти типы процессов разделяются на два вида: «сверху – вниз» и «снизу – вверх». Метод **сверху – вниз** подразумевает поток информации от местных властей к гражданам. Он может быть пассивным, например, открытый доступ к муниципальным архивам, или открытое общение с гражданами. Активный обмен

информацией может происходить в форме пресс-релизов, отчетов, информационных письм, бюллетеней и других печатных средств; а также в устной и визуальной форме, например, выступления по радио и телевидению, презентации и др.

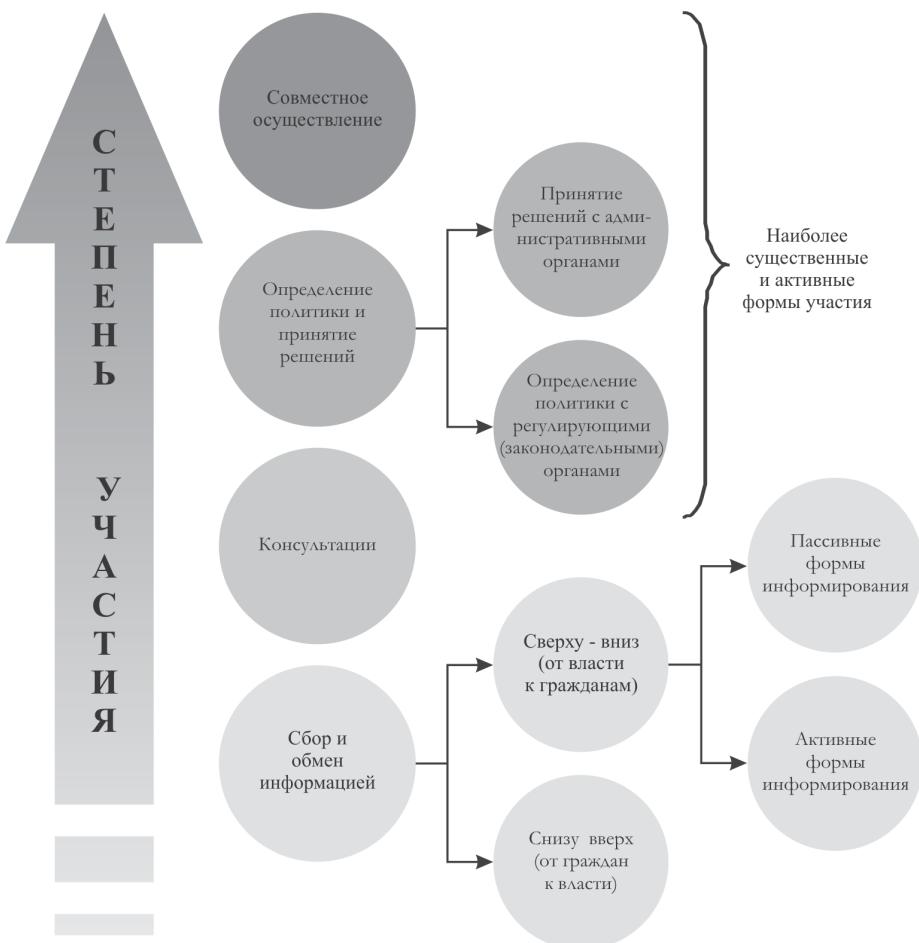
Метод **снизу – вверх** существует для того, чтобы создать каналы, по которым граждане и НГО могли бы общаться с местными властями. Эти формы варьируются от отчетов и институтов омбудсманов до выявления общественного мнения путем голосования и др.

Консультации. Подходы этого типа подразумевают систематические консультации с определенными лицами или организациями по вопросам, которые их касаются. После таких консультаций уполномоченные на принятие решений лица (например, избранные чиновники) принимают такое решение, которое является максимально удобным для всех опрошенных сторон и, насколько это возможно, позволяет примирить различные интересы. Консультации, подобно сбору и обмену информацией, подразумевает передачу знаний, однако его отличает то, что решение принимается специальными уполномоченными лицами. Примерами консультативных процессов являются народные собрания, ассамблеи, слушания и т.д.

Определение политики и принятие решений. В структуре процесса принятия решений право на окончательное решение по основному вопросу принадлежит участникам, собравшимся за круглым столом. Окончательное решение по вопросу принимается самими участниками и не может быть изменено избранными представителями власти и (в идеале) региональным или государственным правительством. Во многих случаях гражданское участие в определении политики и принятии решений происходит через различные комитеты и комиссии.

Совместное осуществление. Часто гражданское участие выходит за рамки дискуссий и дебатов, и включает в себя участие в осуществлении принятых решений. Этот процесс может принимать формы волонтерства (в котором, как правило, участвуют обычные граждане), и предоставления дополнительных ресурсов, включая финансовые, со стороны НГО и частных компаний или фирм. Такой подход способствует большему вовлечению всех участников в процесс, а также часто предоставляет местным властям дополнительные ресурсы – как человеческие, так и финансовые – необходимые для осуществления проектов в местном сообществе.

Диаграмма 3 | Степень и виды прямого участия граждан



2. Примеры активных форм гражданского участия

Четыре основных типа прямого вовлечения граждан состоят из множества определенных и различных форм участия – от радио ток-шоу до общественных слушаний и от народных исследований и гражданских судов. Некоторые из этих форм достаточно четко идентифицируются с определенным типом участия, другие могут сочетать в себе черты различных типов процессов (например, публичные слушания могут начаться как информационный, а на более поздней стадии перерasti в консультацию). Ниже приводятся примеры вовлечения граждан, которые приводят типологию участия в практическом контексте.

2.1 Сбор и обмен информацией

Обзор примеров, преференциальное голосование. Обзор примеров создан для того, чтобы определить направления взглядов общественности по различным вопросам. Обзор включает в себя отбор представительного подмножества населения, разработку опросника, проведение обзора через интервью и анализ результатов. Преференциальное голосование – это аналогичный метод, который относится к определению различных точек зрения и определение (среди других) интенсивности предпочтения.

Выборочные исследования, преференциальное анкетирование. Целью выборочных исследований и опросов общественного мнения является определение спектра интересов и взглядов сообщества на определенные проблемы или его реакцию на определенные

мнения. Такие исследования включают идентификацию репрезентативной группы сообщества, разработку вопросника, проведение самого опроса и анализ его результатов. Преференциальное анкетирование представляет собой похожий метод, в основе которого лежит выявление различных точек зрения и определение интенсивности тех или иных предпочтений.

Общественные слушания и форумы сообщества. Традиционная форма гражданского участия в развитых демократиях - общественные слушания - являются простым и эффективным способом проинформировать заинтересованные группы по касающимся их вопросам. Как правило, участники имеют возможность открыто задавать вопросы должностным лицам. В некоторых случаях слушания могут перейти от простого информирования граждан к консультациям с ними.

2.2 Консультации

Консультации, определяемые типом проблемы и форумы по определенным вопросам. Эти методы подразумевают структурированный диалог по определенным проблемам, стоящим перед обществом, при котором основные его участники систематически опрашиваются по предлагаемым вариантам решений. Форумы по конкретному вопросу могут проводиться отдельно или целыми сериями, при постоянном или изменяющем составе участников. Цель консультаций - узнать больше об источнике проблемы, привлечь внимание заинтересованных сторон к потенциальным вариантам действий и дать рекомендации. Эти методы консультативны в том смысле, что форум не принимает решения; вместо этого полученные рекомендации передаются властям, а те на их основе принимают оптимальный по своему мнению вариант.

Программы гражданского мониторинга. Программы гражданского мониторинга предоставляют возможность проконсультироваться с любым гражданином по поводу эффективности той или иной политической линии или проекта и свои рекомендации по способам их улучшения. Например, это может быть комитет граждан, который оценивает степень влияния программы на жизнь сообщества и сообщает властям о том, соответствует ли программа своим целям.

Оценки участников и целевых групп. Эти консультативные механизмы предназначены для систематического опроса целевой группы населения (например, безработных, молодежи или женщин) в ходе разработки и реализации проекта с целью учесть их специфические требования к нему. Эти методы позволяют объектам местной политики напрямую участвовать в программах и проектах нацеленных на их благо.

Планирование и развитие сообщества. Эти методы подразумевают совместный подход к стратегическому планированию действий сообщества и выработке местной политики, программ и планированию ресурсов, которые могут потребоваться сообществу для достижения поставленных целей. Стандартным инструментом при этом методе является разработка программного документа будущего развития местного сообщества, в котором указываются цели и приоритеты. Участников таких процессов часто просят ответить на такие вопросы, как "Какого уровня жизни должно достичь сообщество через 10, 20 или 30 лет, каковы ценности стоящие за описанными перспективами, и какие шаги должны быть предприняты, чтобы сделать эти перспективы реальностью?". Этот процесс может способствовать или трансформироваться в процесс выработки местной политики.

Обсуждение и разработка бюджета сообщества. Этот метод подразумевает нечто большее, чем просто вовлечение представителей сообщества в обсуждение статей расходов, так как бюджет - это нечто большее, чем просто сведение доходов с расходами. Бюджет устанавливает, проясняет, определяет и даже выражает в числовом выражении приоритеты

сообщества. В ходе формирования бюджета сообщества происходят консультации, как по отдельным вопросам муниципального финансирования, так и по приоритетам, которые отражены в структуре бюджета. Хотя традиционно бюджет рассматривается как технический документ, составление которого является прерогативой властей, общественное участие видится многими как решающий способ помочь сообществу лучше понять существующие возможности и ограничения местной власти. Осознав, что ресурсы, выделенные на реализацию того или иного проекта недостаточны, граждане и общественные организации начинают лучше понимать, насколько важным является сбалансированность разнообразных интересов местного сообщества.

Консультативные комиссии граждан. Этот метод подразумевает создание независимой комиссии граждан, обладающих специальными знаниями или проявляющих повышенный интерес к вопросу, с целью оказания консультаций местным органам власти. Преимущество таких комиссий (к примеру, над специальными комитетами) состоит в том, что они изначально создаются с пониманием того, что с течением времени существования любого комитета большое значение начинает придаваться таким понятиям, как коллективная память, специальные знания и осведомленность в конкретном вопросе. Хотя по сравнению со специальными комиссиями консультативные комиссии представляют собой органы со значительно более длительным жизненным циклом, состав их участников может изменяться со временем, то есть они все-таки довольно динамичны за счет обновления своего состава.

2.3 Совместный процесс определения политики и принятия решений

Жюри граждан. Это один из лучших способов организации диалога определенной группой граждан (в которой обычно представлены большинство групп сообщества) в течение определенного периода времени, например 4-5 дней, в течение которого они имеют доступ к необходимым документам, консультируются с экспертами, и обсуждают возможные варианты решения проблемы. Довольно часто для жюри готовится специальный документ, в котором отражаются возможные варианты действий, а жюри должно выбрать из них наиболее подходящий к данной ситуации. После исследования и принятия решения готовится отчет, подробно описывающий решение и отражающий как те моменты, по которым удалось достигнуть консенсуса, так и те, по которым разногласия остались.

Семинары по решению проблем. На таких семинарах участники вовлечены в творческий по сути и направленный на достижение консенсуса поиск решения проблемы. Сначала дается некоторый начальный срок для определения существующей проблемы, формирования вариантов ее решения и стоящих на пути решения препятствий. По его окончании этого периода, во время которого идет открытое обсуждение проблемы, лицо, исполняющее функции модератора или ведущего, готовит документ, в котором отражаются все решения и рекомендации, ведущие к консенсусу. Этот документ становится предметом обсуждения на следующие два или три дня и пересматривается по мере того, как стороны приходят к соглашению по его пунктам или пока не обнаружится неразрешимое противоречие. Окончательный документ, появившийся в ходе этих обсуждений (к концу работы семинара) и является тем решением, которого достигли участники.

Специальные комиссии. Этот метод часто применяется, если есть возможность собрать группу, состоящую из представителей общественных организаций, местных властей и простых граждан для "мозгового штурма" по разработке определенной программы действий. Ограниченные узкими временными рамками, специальные комиссии представляют собой представительные комитеты, периодически проводящие опросы

заинтересованных групп общества, анализирующие возникающие проблемы, разрабатывающие варианты их решений и дающие рекомендации. Специальные комиссии могут быть сформированы также на этапе реализации проекта, когда для обеспечения успеха программы необходимы совместные усилия различных групп.

2.4 Совместное осуществление

Зачастую муниципалитеты оказываются в ситуации, когда для решения большого количества проблем не хватает средств. Простые граждане, общественные организации, бизнесмены могут оказать существенную помощь, предоставив свои собственные средства – как человеческие, так и финансовые – для улучшения жизни сообщества. Примерами таких совместных действий могут быть как субботник в городском парке, так и пожертвования в пользу приютов для бездомных и множество других.

3. Разработка процесса сотрудничества: Определение программы и выбор участников

Совместное, основанное на участии принятие решений не осуществляется только каким-то одним подходом или методом. Оно представляет собой целый ряд способов, которые могут служить различным целям или иметь различные формы, структуру и эффект. Эти подходы могут использоваться отдельно или в комбинации с другими. Какой метод будет работать лучше и когда он должен использоваться, определяется конкретными обстоятельствами. Например, в конкретных местных условиях может существовать традиционная культура принятия решений с установившимися моделями формирования программы действий, руководства и классовыми или этническими связями, что в совокупности и определяет применимость того или иного метода.

3.1 Определение программы.

Выбор одного из нескольких видов совместных подходов очень часто является вопросом планирования. Планирование подразумевает не просто определение вопросов, которые следует обсудить, но и определение общих целей каждого действия и конечной цели всего мероприятия. Во многих случаях местные органы власти будут сами определять план, а затем организовывать участие граждан. С другой стороны, привлечение гражданского общества на самом раннем этапе планирования сулит явные преимущества в плане совместного подхода, поскольку НГО могут сыграть важную роль в осуществлении мероприятий, участии в обсуждении конкретных вопросов, и поддержке процессов в долгосрочной перспективе.

Ниже приведен список вопросов, возникающих наиболее часто при определении того, какой тип совместного процесса необходимо использовать и как:

- Каковы цели и задачи? С какой целью инициируется процесс участия?
- Как должен выглядеть процесс? Кто должен его инициировать? Кому следует принимать участие? Какая реакция ожидаема или желаема?
- Как можно описать существующие проблемы? Кто должен выступать в качестве эксперта и по каким вопросам?
- Как должен выглядеть план?
- Где должны проводиться совещания и помещение какого типа больше всего благоприятствует их успешному проведению?
- Как следует приглашать участников? Как лучше объявить структуру и цели процесса?

- Как будет проходить обсуждение? Какие методы могут способствовать плодотворной дискуссии?
- Как процесс обсуждения должен перейти от этапа диалога к этапу достижения консенсуса?
- Как решения могут быть претворены в жизнь и как должны оцениваться результаты? Как можно использовать результаты процесса?
- Как результаты определенного этапа и информация о следующих шагах будет передаваться заинтересованным лицам и организациям?
- Кто будет выступать в роли спонсора процесса и кто предоставит для этого ресурсы? Какие виды обучения и подготовительных работ необходимо провести перед началом процесса?
- Каким способом главные участники процесса могут быть привлечены к нему еще на самых ранних его стадиях - при планировании и формулировании его задач?

3.2 Выбор участников.

Одним из неизбежных вопросов, возникающих в процессе совместного принятия решений, является вопрос выбора участников. Кого следует привлечь, кого не следует (если есть такая необходимость) и кто должен решать вопрос об участии? Должны ли участники специально подбираться или необходимо объявить общее приглашение? Должны ли быть представлены организации, эксперты или же обычные граждане? Сколько участников следует привлечь? Выбор участников является не только практическим вопросом политики, но и решающим аспектом того, что известно под названием "демократическая справедливость" и связано с самой сутью понятия гражданского участия. Одной из целей максимального расширения диапазона участия (или инклузивности) является создание и укрепление социальных связей между отдельными личностями, организациями и институтами власти вокруг общих интересов.

4. Роль местных властей и граждан в процессе участия

Какую роль должны играть в процессе местные органы власти? Должен ли чиновник выступать в роли адвоката, определяющего суть проблемы и предлагающего решение, посредника между различными общественными группами, слушателя или арбитра? Разумеется, местные чиновники могут выступать в различных ипостасях на разных этапах процесса или на одном этапе одновременно. В любом случае, каждая из этих задач предъявляет к ним большие требования по навыкам так называемого социального посредника. Местный властный чиновник должен уметь создавать коалиции, внимательно выслушивать различные точки зрения, быть открытым к доводам убеждения, иметь навыки ведения переговоров и посредничества между соперничающими социальными силами, а также добиваться консенсуса и решать, в каких случаях консенсус невозможен или нежелаем. Представители НГО и граждане также должны обладать этими навыками, поскольку сама структура процесса не способна защитить их от манипуляций со стороны государственных чиновников или других сильных групп.

4.1 Роль местных властей

Вот некоторые роли, которые местные власти могут играть в процессе совместного принятия решений:

Организатор. Чиновник осуществляет созыв участников и имеет право окончательного

решения по структуре, участникам, характеру участия, повестке дня, результатам и осуществлению. “Право созыва”, которым наделяется муниципальный чиновник, предполагает, что он имеет законное основание и возможность собрать все заинтересованные стороны вокруг круглого стола и сделать все возможное для упрощения процедуры участия.

Посредник. Посредник играет роль третьей стороны, которая облегчает переговоры путем организации дискуссии отдельных лиц или групп, вовлеченных в процесс. Посредничество означает, что чиновник может управлять ситуацией с целью подвести стороны к соглашению, например, путем финансового стимулирования или санкций, но в конце концов стороны сами должны достичь соглашения о том, как решить поставленную проблему.

Катализатор. Местные власти могут выступать в роли катализатора совещательного процесса и работать с общественными группами для упрощения и инициирования процесса участия, который затем будет управляться другими, например ассоциациями по месту жительства.

Спонсор. В некоторых случаях местные власти позволяют другим группам разработать и реализовать процесс участия, при этом оставаясь в стороне. Вместо этого они обеспечивают НГО или другие гражданские институты, например церковь, финансовыми ресурсами, необходимыми для разработки и реализации процесса.

Технический консультант. Аналогичным образом, когда дело касается технических вопросов, например земельного кадастра или утилизации отходов, местные власти могут участвовать в процессе в качестве технического консультанта или помощника.

Помощник. Местные власти способны помочь определенным группам принять участие в процессе, “наращивая” их “мощности”. Такая помощь может быть оказана в виде обучения, финансовой поддержки или дружеской консультации.

4.2 Роль граждан

У другой стороны вовлеченной в процесс – граждан и общественных организаций – есть не менее важные роли, включающие следующие:

Инициатор. Будучи одновременно заинтересованными лицами и целевой группой, граждане занимают уникальную позицию при определении текущих и будущих нужд сообщества. Вовлечение граждан может ограничиваться информированием местных властей о проблемах и потребностях сообщества (поток информации «снизу-вверх»), или же оно может принять более активные формы консультаций, совместного принятия решений и их осуществления.

Участник дискуссий/дебатов. Выражая свое мнение по определенным вопросам и обсуждая различные проблемы сообщества, граждане помогают местным властям прояснить ситуацию и принять решения.

Полноправный участник. На стадиях определения политики и принятия решений граждане участвуют в процессе наравне с местными властями, определяя круг возможных решений и развивая методы их осуществления.

Исполнитель. Роль исполнителя дает гражданам чувство сопричастности к делам общества и гарантирует, что результаты процесса будут отвечать нуждам местного сообщества.

Наблюдатель. Мониторинг и оценка процесса участия или какого-либо проекта все в большей степени осуществляется самими гражданами, а не агентствами или сторонними наблюдателями. Граждане наряду с общественными организациями определяют критерии эффективности проекта, обрабатывают данные и обсуждают возможные решения и рекомендации.

Наконец, как местные власти, так и граждане играют важную роль **партнеров**. Их парт-

нерство взаимовыгодно, и может также включать общественные и гражданские организации. Партнерство подразумевает разделение ответственности, объединение ресурсов и взаимную поддержку.

5. Референдумы и гражданские инициативы

Одной из форм участия граждан, находящейся на стыке прямой и представительной демократии является референдум. Хотя процесс проведения референдума технически близок к избирательной демократии, его суть близка к форме прямого гражданского участия. Референдумы ассоциируются с гражданскими инициативами, так как законы многих стран и сообществ позволяют группам граждан при определенной поддержке остального населения поставить вопрос на референдум, чтобы напрямую решить его на избирательном участке.

На референдуме проблема, которая не может или не должна решаться без учета желаний народа, формулируется в виде вопроса. Избиратели должны ответить «да» или «нет» на вопрос, вынесенный на референдум, и в большинстве случаев принимается то решение, за которое проголосовали 50 или более процентов избирателей (хотя для того, чтобы принять или отклонить некоторые предложения требуется «превосходящее большинство», например, две трети или 67% голосов).

Когда принимается решение об использовании референдума для решения политических вопросов с учетом общественного мнения, нужно учитывать следующее:

- Подходящий ли это вопрос для решения людьми напрямую?
- Действительно ли люди заинтересованы в предложенном им вопросе?
- Проводится ли отдельный референдум или вопрос помещается в бюллетень для голосования?
- Как сформулирован вопрос?
- Насколько отличаются мнения по вопросу?
- Каковы последствия принятия положительного или отрицательного решения?
- Каковы правила принятия решения (количество голосов, требуемых для принятия решения)?
- Нуждаются ли избиратели в более глубоком изучении проблемы?

Те, кто рассматривает проведение референдумов как ключевой элемент местной демократии, приводят доводы, что референдумы позволяют гражданам иметь прямую возможность высказать свое мнение по важным политическим вопросам. Они утверждают, что референдумы позволяют напрямую разрешить спорные вопросы, которые избранные представители народа не смогли решить при обычном политическом процессе, например, на заседаниях городского совета. Если рассматривать демократию как синоним принципа подчинения меньшинства большинству, то референдум - лучший механизм для выражения воли большинства, при котором поддержка более 50% определяет принятие решения.

Другие эксперты приводят аргументы против референдума, так как верят, что воля большинства может быть сомнительным путем управления демократическим городом. Принцип большинства может работать против демократических принципов равенства и толерантности, если сильная воля большинства пренебрегает важностью прав меньшинств. Когда сами меньшинства уязвимы и их интересы не учитываются, правило большинства может стать тиранией большинства, и референдум становится инструментом доминирования большинства над меньшинством. Еще одно мнение ставит под сомнение достаточ-

ность информации по конкретным вопросам, задаваемым в ходе референдума, некоторые из которых могут быть довольно специфическими; а также способность людей всегда делать правильный выбор для сообщества, давая простые «да» / «нет» ответы на сложные вопросы.

С приходом информационных технологий, например голосование через Интернет, некоторые эксперты поверили, что это будет хорошим способом узнать мнение каждого гражданина по всем вопросам сообщества – своего рода новая форма прямой демократии без сильной роли избранных представителей граждан. Критики же утверждают, что избранные представители должны принимать решения от лица всего сообщества, и что регулярное голосование граждан в режиме онлайн является непрактичным и недостижимым.

5.1 Прямое голосование граждан на референдуме: за и против

За

- Определенное разрешение общественного спора; решение, принятое по результатам референдума, рассматривается всеми как законное.
- Простой и понятный механизм участия граждан и прямого принятия решений;
- По инициативе граждан вопрос может быть вынесен на голосование;
- Ясное и недвусмысленное определение воли народа и определенный уровень голосующих за и против; и
- Благоприятные возможности для изучения общественностью важных вопросов.

Против

- Победа на референдуме определяется простым большинством голосов. При решении спорных вопросов это может привести к усилению конфликта, а не к его решению;
- Вопросы могут быть поставлены таким образом, чтобы ввести в заблуждение или запутать вопросы, вместо того, чтобы прояснить;
- Референдумы иногда рассматриваются как вотум доверия существующему правительству, а не голосование по конкретному вопросу;
- Некоторые вопросы требуют поиска компромисса, нежели просто ответов «да» или «нет»;
- Некоторые вопросы требуют специализированных знаний и информации, которую общественность не может легко систематизировать и принять решение, особенно, если вопрос несет высокую техническую или эмоциональную нагрузку;
- Иногда интересы большинства избирателей не отражают интересы сообщества в целом, как, например, снижение налогобложения, за которое может проголосовать большинство граждан, но которое в итоге приведет к недостаточному финансированию образования и школ.

6. Принципы успешных гражданских инициатив

Несмотря на то, что не существует единого рецепта для успешного осуществления инициатив участия граждан, следующие принципы доказали свою значимость в достижении успеха.

Представлены все заинтересованные группы. Процессы с участием граждан включают

весь спектр общественных интересов, и поэтому необходимо собрать за одним столом различные группы для интерактивного диалога, включающего консенсусное решение проблем. Все группы, участвующие в процессе, должны быть на равных условиях.

Определены общие интересы. Процесс участия должен быть направлен на примирение разногласий и выработку решения, основанного на общих интересах сообщества. Все участники процесса должны нести ответственность за ход процесса и его результаты.

Граждане вовлечены на ранних стадиях. Если граждане становятся частью процесса с самого начала, у них появляется не только чувство принадлежности к процессу, но и чувство ответственности за его осуществление в будущем.

Проблема четко определена. Процесс должен быть с самого начала сфокусирован на конкретной проблеме, возможных путях ее решения, развитии стратегии и нахождении решений, которые могут быть затем совместно осуществлены.

Подотчетность и внутренняя гибкость. Процесс участия должен быть подотчетным и прозрачным, и внутри процесса должна присутствовать гибкость в диалоге – участники должны иметь возможность говорить свободно – так же, как и в процессе и методах принятия решений.

Процесс должен быть институализирован. Организаторы и участники процесса должны обеспечить интеграцию компонентов процесса в (1) существующие структуры управления, что часто требует законодательного обеспечения; и (2) стандартные процессы местного управления для долговременной поддержки.

Достаточные финансовые и человеческие ресурсы имеются в наличии. Процессы совместного определения политики и осуществления решений часто заходят в тупик из-за нехватки квалифицированного персонала с навыками взаимодействия, посредничества и построения консенсуса, а также из-за нехватки финансовых средств.

7. Препятствия для гражданского участия

Хотя участие граждан в местном самоуправлении положительно влияет на решение социальных проблем, их введение и исполнение часто сталкивается с различными видимыми и скрытыми препятствиями.

Во-первых, их иногда сложно организовать и реализовать на практике. Одно из исследований Всемирного Банка «*Участие на практике: опыт Всемирного Банка и других партнеров*» отмечает следующие преграды, стоящие на пути увеличения степени участия в планировании проектов муниципального развития:

- Отсутствие у властей стремления развивать систему участия;
- Нежелание чиновников, отвечающих за проект, терять контроль над ним;
- Отсутствие стимулов и специальных навыков по внедрению системы участия у персонала, задействованного в проекте;
- Ограниченные возможности местных организаций и недостаточность инвестиций в муниципальную инфраструктуру;
- Процесс участия обычно начинается слишком поздно; и
- Взаимное недоверие между правительством и местными партнерами.

Необходимо отметить, что во многих обществах “средний” гражданин может относиться к политике либо цинично, либо безразлично, либо просто воздерживаться от участия. Именно по этой причине Всемирный Банк делает акцент на отличии между участием

граждан, как участием широких народных масс и участием заинтересованных лиц и организаций. Заинтересованные лица и организации имеют значительный интерес в решении того или иного вопроса, и стремятся удовлетворить эти интересы путем участия в совместных процессах.

Некоторые политики скептически относятся к участию граждан в местном самоуправлении из-за того, что, по их мнению, вклад граждан, в конечном счете, имеет слабое влияние на политический процесс. Участники процесса устают, когда он чрезмерно затягивается, когда интересы более влиятельных игроков превалируют, когда политика определяется главным образом макрополитическими ограничениями (т.е., существуют мощные факторы национального или международного масштаба), когда политики слушают, но не придерживаются вариантов, предлагаемых гражданами. Такая боязнь прямого участия говорит о том, что политикам не хватает опыта и знаний о том где, как и для чего необходимо применять методы участия.

В некоторых случаях процесс широкого вовлечения и участия граждан может быть даже невозможен. Чем более чувствительной является проблема, как, например, определение статуса официального языка, тем меньше вероятность полного консенсуса. Механизмы вовлечения граждан и достижение общего консенсуса по делам сообщества включают в себя согласование различных интересов и поиск компромиссов. При этом необходимо уделить внимание следующим вопросам:

Насколько достижимо равноправное участие? Равноправное участие - это один из основных принципов либеральной демократии, но реальность такова, что некоторые из участников более заметны или влиятельны (а часто и заметны и влиятельны одновременно), или же имеют доступ к информации, закрытой для других.

Реальность связей. Совместный процесс может проходить под влиянием вездесущих «финансистов». Гражданские группы могут не справиться с влиянием некоторых личностей, факторов или организаций (таких как фирмы, имеющие власть на местном уровне, или представитель государственного министерства).

Влияние крупных игроков. Управление совместным процессом может попасть в руки влиятельных лиц или организаций. В этом случае граждане могут не преодолеть влияние таких лиц или организаций (как то компании, обладающие большим влиянием на местном рынке, или представители государственных министерств и ведомств).

Избирательные мандаты. Допустим, политик выбран в результате избирательной кампании, которая обострила противоречия между группами общества и четко обозначила его официальную позицию по данному вопросу. Будучи избранным, он должен представлять все сообщество. Здесь возникает сразу несколько вопросов: Что заставит выбранных политиков продвигать схему решения локальных проблем, ориентированную на достижение консенсуса? Как стремление достичь консенсуса будет согласовываться со схемой альтернативных политических линий, борющихся за превосходство в ходе предвыборной кампании?

Угрозы гражданскому обществу. Если процесс участия возлагает бремя по реализации решения или проекта на НГО, а ресурсы для этого не существуют или не приходят вовремя, то вся ответственность за провал проекта может быть возложена на НГО, несмотря на то, что ресурсы находятся вне ее контроля.

Раздробленность политической структуры сообщества. В некоторых случаях социальная структура сообщества настолько раздроблена, что нахождение легитимных и дееспособных личностей, способных представлять определенную группу, довольно проблематично. Например, политик, желающий создать семинар по решению проблем, должен для начала справиться с такой нелегкой задачей, как определение того, какие лица или группы лиц

должны представлять определенную точку зрения. Выбор может быть чрезвычайно сложным, а риск выбора человека, который не будет адекватно представлять то, что предположительно должен представлять, подрывает легитимность всего процесса достижения консенсуса.

Неспособность достичь полного или близкого к полному консенсуса. Одной из опасностей совместного процесса является то, что он может открыть сообществу глаза на то, что в нем объективно существуют совершенно непримиримые мнения об одном и том же; такое “открытие” может заострить противоречия и вдохновить тех, кто отнюдь не намерен искать решения проблемы в диалоге, еще более укреплять свои позиции.

Ошибки в дизайне процесса. Процессы участия могут зайти в тупик, если они неправильно разработаны или неправильно реализуются. Отсутствие четко выработанной стратегии касательно того, как и для чего привлекать граждан и общественные организации к решению политических проблем, а также неспособность выступать в качестве посредника между социальными группами из-за недостаточности знаний или нехватки информации может привести к неэффективным узкопрофессиональным обсуждениям, которые не помогут разработать новые варианты решения проблемы.

Внешние ограничения. Иногда сообщество может потратить много времени на организацию совещаний, обмен информацией, консультации и выработку вариантов решения местных проблем только затем, чтобы выяснить, что возможности по решению этих проблем лежат вне сферы действия местной власти. Суть многих национальных и региональных сред такова, что некоторые местные проблемы должны передаваться другим уровням правительства, а местное правительство не обладает достаточными возможностями по их решению.

8. Оценка гражданского участия

Оценка совместного принятия решений представляет собой процесс длительный и сложный. Одна из наиболее общих проблем - это определение того, существует ли реальная польза от усилий по привлечению граждан и развитию совместных подходов в плане разработки, реализации проектов и достижения целей. Практические аспекты совместных подходов могут быть измерены: участники пришли, обсудили, дали свои рекомендации и разошлись. Гораздо сложнее оценить то, насколько рекомендации были реализованы на практике и как это повлияло на состояние дел. Хотя существует целый ряд отработанных методов по оценке процесса совместного принятия решений, измерение коэффициента полезного действия местного правительства на долгосрочный период - задача значительно более сложная, трудоемкая и субъективная.

Одна из главных целей оценки - обеспечение подотчетности. Подотчетность - это основной залог “здравья” властных структур. Различные подходы к подотчетности отражают разные концепции местной власти как таковой. На практике подотчетность реализуется при помощи системы голосования, когда граждане могут отозвать или не переизбрать на новый срок представителей, не оправдавших их надежду, а выбрать тех, кто, по их мнению, будет служить сообществу более эффективно. Подотчетность включает также предотвращение и искоренение коррупции и использования ресурсов сообщества и вверенной власти для личной пользы. Один из главных критериев испытания на подотчетность совместного процесса - является ли он сам открытым, честным и прозрачным. Если процесс удовлетворяет этому основному критерию оценки, то с очень большой степенью вероятности можно предположить, что и усилия, затраченные в ходе процесса, не пройдут даром.

К важным для оценки вопросам, которые обычно ставят перед участниками спонсоры,

организаторы или ведущие диалога можно отнести следующие:

- Был ли обсуждаемый вопрос доступен для решения путем совместного процесса?
- Был ли процесс диалога тщательно и профессионально организован и проведен?
- Каков был состав участников?
- Каков был эффект процесса обсуждения для тех, кто должен был больше других выиграть от политического решения, программы или проекта?
- До какой степени повлиял совместный процесс на принятые в конечном итоге политические решения?

Также очень хорошие результаты дает оценка, проводимая сторонними наблюдателями. Например, независимый эксперт по совместному принятию решений или по отдельным политическим проблемам может быть приглашен с целью оценить и подготовить отчет, передаваемый затем спонсорам или всем участникам процесса. Аналогичным образом эту задачу можно поручить определенной группе участников, а также официальным чиновникам из государственных министерств или представителям общественных организаций.

В конечном итоге результат оценки процесса совместного принятия решений будет во многом зависеть от того, достигло ли сообщество своих долговременных целей. Этот процесс требует более тщательного наблюдения, измерения, многократных повторных оценок и способности учитывать влияние непредвиденных событий. Эффект политического решения - то есть результат работы тех, кто участвовал в процессе управления предоставлением определенных услуг - является один из наиболее трудных аспектов для оценки.

ЧАСТЬ 3. МЕСТНАЯ ДЕМОКРАТИЯ В СТРАНАХ КАВКАЗА

За последние десять лет Армения, Азербайджан и Грузия значительно продвинулись на пути к демократическому обществу. Этот прогресс признан как в самих странах Южного Кавказа, так и в международном сообществе. В то же время, довольно серьезные недостатки и препятствия сопровождают процесс реформ. Одним из негативных последствий быстрого обретения независимости стала утрата экономических связей в регионе, что, среди других факторов, привело к росту безработицы и снижению жизненного уровня многих слоев населения. Свобода слова и политических организаций в условиях недостаточного опыта в области демократии и политической культуры сопровождается политической нестабильностью и насилием по политическим мотивам. Как следствие, многие люди на Южном Кавказе ассоциируют возникающие проблемы не только с деятельностью некоторых политиков, но и с общими демократическими принципами, которые формально провозглашаются государственными властями.

Такое отношение является опасной тенденцией для будущего развития демократии. В этой связи, начальные институты демократии, появившиеся на Южном Кавказе, должны всемерно укрепляться и поддерживаться.

Для начала, построение сильной системы местной демократии подразумевает, что выборы являются значимыми как для избирателей, так и для кандидатов, которые избираются в городские советы и на должности мэров. Кроме того, что выборы должны быть свободными и справедливыми, они также должны приносить ощутимые результаты в плане улучшения жизни сообщества и решении общих проблем. Чтобы быть эффективным, местное правительство должно быть подотчетным перед избирателями и вызывать их доверие. Это может произойти только в случае регулярных выборов, которые граждане воспринимают как значимые и имеющие отношение к их повседневной жизни. Еще один важный фактор - это выбор избирательной системы, который определяет какие сегменты сообщества будут иметь представительство в местной власти, и какие социальные интересы будут включены или исключены из повестки дня.

Как демонстрируют примеры во всех трех эссе, законодательная база является необходимым условием стабильного и динамичного самоуправления. Хотя страны Южного Кавказа в целом создали законодательные рамки для местных выборов и функционирования системы местного управления, законодательство по вопросам местного самоуправления остается недоработанным и имеющим ряд противоречий между различными законами и законодательными актами. Обстоятельный аудит законодательства местными и международными экспертами будет способствовать созданию цельных, открытых и справедливых условий для управления местными сообществами.

Важным фактором также является принятие обдуманных решений о роли политических партий на местном уровне; в некоторых случаях их роль недостаточно ясна и понятна. Сами партийные структуры на местах должны быть основаны на принципах демократии. Как в странах с развивающейся демократией (например, на Кавказе), так и в устоявшихся демократиях, процесс выборов должны постоянно подвергаться внутреннему и внешнему аудиту и проверке с тем, чтобы граждане были уверенными в том, что политическая система отвечает их интересам.

В то же время, меньшие размеры местной политической арены предоставляют больше возможностей для проведения процессов прямого гражданского участия в период между выборами, в особенности по комплексным вопросам. Существует много форм гражданского участия с различными задачами и методами, которые описаны в Части 2. В целом,

процесс гражданского участия должен быть тщательно продуман, выбран правильный метод решения проблемы, и проведена оценка конечных результатов.

Активные сторонники демократии и те, кто разрабатывает различные методы и формы гражданского участия должны принимать во внимание *влияние местной культуры* на то, как люди воспринимают демократию. В некоторых культурах может традиционно присутствовать активное гражданское участие, в то время как в других простые граждане могут относиться к назначенным или избранным властям и сотрудничеству с ними более сдержанно. Концепции, описанные в этом руководстве, могут иметь разное значение в разных культурах. Принципиальным является то, что демократия на местном уровне должна быть глубоко интегрирована в местную культуру.

Как описывают эссе, существуют и другие факторы, влияющие на местную демократию, которые должны быть подробно рассмотрены как центральными, так и местными властями перед внедрением новых форм гражданского участия. Эти факторы включают территориальную организацию муниципалитетов, их внешние и внутренние взаимоотношения, степень децентрализации, финансовую ответственность и др.

Улучшение избирательных процессов и систематическое вовлечение граждан в местное управление поможет преодолеть цинизм и апатию, которые ощущают многие граждане в Армении, Азербайджане и Грузии по отношению к новым структурам местной власти. Положительные результаты этих изменений – возросший уровень явки избирателей на выборах, более эффективное и устойчивое развитие сообщества, а также большая степень доверия – ощутят на себе как местные власти, так и сами граждане.

МЕСТНАЯ ДЕМОКРАТИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ.

ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ.

Сос Гимишян и Рипсиме Манукян

1. Введение

До провозглашения независимости в Армении действовала система местного самоуправления, которая была лишена прав самостоятельности и собственности, и, фактически, руководилась на местах партийными организациями коммунистической партии. Выборы в местные советы были фикцией, так как их члены назначались партийными руководителями. Назначение органов исполнительной власти также было санкционировано коммунистической партией. Территориально Армения была разделена на 37 районов, а также соответственно 8 и 2 района имели города Ереван и Гюмри. Кроме того, существовало 27 городских, 31 поселковых и 479 сельских советов.

В 1991 году Армения провозгласила независимость, и до 1995 года, когда была принята Конституция, органы местного самоуправления освободились от непосредственного руководства партийных органов, но продолжали контролироваться исполнительной властью государства.

Конституция 1995 года стала фундаментальной основой системы местного управления в Армении. После ее принятия были проведены выборы в местные органы власти в 1996, 1999 и 2000 годах, и местные правительства были сформированы согласно законодательству с мандатами, ответственностью и властью. Конституция также проложила путь для фискальной децентрализации в форме распределения коммунистической собственности и принятия независимого бюджета местного управления.

Для системы местного самоуправления в Республике Армения решающее значение имел закон РА “Об административно-территориальном разделении” (1995). Согласно этому закону территория Армении делится на 10 провинций (марзов) и на город Ереван, имеющий статус марза. В провинциях проводится государственная территориальная политика. Местное самоуправление осуществляется в 930 общинах: в 47 городских, в 12 районах Еревана и в 871 сельских, которые сильно различаются по размерам, численности населения, уровню социального и экономического развития и другим параметрам.

2. Конституционные основы местного самоуправления.

Конституция 1995 года заложила основные принципы местного самоуправления. В частности, она закрепила положение о том, что власть народа осуществляется через государственную власть (президент, парламент, правительство) и органы местного самоуправления. Это означает четкое разграничение этих властей, их ответственность, включая разделение финансовых ресурсов и независимость центральных и местных бюджетов. Более подробно это описано в Законе о местном самоуправлении.

2.1 Положительные аспекты Конституции

Согласно Конституции, органы местного самоуправления - депутаты местных советов и мэры избираются на три года путем прямого тайного голосования. Это укрепляет как независимость, так и авторитет местных властей.

В конституции закреплено основополагающее право общин на собственность и право

самостоятельного использования этой собственности, которая не может быть конфискована, за исключением особых случаев, когда принимается отдельный закон, и с соответствующей гарантированной компенсацией.

Конституция закрепляет также право органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление кадровой политики и формирование структур своих органов. Это право позволяет совету общины, исходя из задач, стоящих перед общиной, и по представлению руководителя исполнительной власти утвердить структуру администрации. После этого руководитель общины (мэр), избранный народом напрямую, самостоятельно назначает сотрудников аппарата администрации.

На сегодняшний день это право негативно сказалось на квалификации кадрового состава администрации. С приходом нового мэра меняется почти весь состав, так как мэр отбирает работников на основе личных симпатий, а не профессиональных знаний и умений. Такое управление кадровыми ресурсами руководителем общины приводит к утечке кадров. После избрания нового руководителя общины административные работники оказываются не у дел. Отсутствуют также условия для повышения квалификации кадров, не происходит кадровая ротация, закрепленность рабочих мест не сохраняется. В настоящее время с целью урегулирования этой проблемы создается законопроект будущего закона “О муниципальной службе”, который, со всей вероятностью, решит поставленную задачу: знающие, профессиональные работники, численность которых в общинах и так ограничена, после получения соответствующей лицензии смогут продолжать свою профессиональную деятельность.

2.2 Спорные аспекты конституции

Однако, наряду с положительными сторонами Конституции, в ней имеется ряд положений, которые серьезно препятствуют развитию местного самоуправления в Армении, а также отсутствует ряд конституционных гарантий, необходимость которых выявила за годы функционирования местной власти.

Конституция дает право правительству выражать недоверие избранному народом руководителю (мэру) общины в случаях, предусмотренных законом. Этим правом правительство пользуется довольно-таки вольно и фактически использует его с целью незаконного подчинения себе местных властей. Это право правительства мешает общинам действовать только в рамках закона и под собственную ответственность, а также способствует коррупции и правонарушениям.

После выражения недоверия мэру Конституция обязывает правительство провести внеочередные выборы в течение одного месяца, и до проведения выборов правительство назначает на пост руководителя общины своего полномочного представителя. Практика показала, что очень часто на внеочередных выборах выдвигается исполняющий обязанности руководителя общины и, используя административные средства и поддержку государственного правительства, имеет большие шансы победить на выборах. В случае, когда руководитель общины, которому выразили недоверие, используя право судебной защиты, опротестовывает решение правительства, но судебное разбирательство затягивается и становится бессмысленным, так как в общине проведены внеочередные выборы и новоизбранный мэр уже приступил к исполнению своих обязанностей.

Конституция не гарантирует **право собственности** общин на землю. Отсутствие этого права дает законодателю возможность лишить общину права собственности на землю, тем самым препятствуя планированию и развитию градостроительства.

Отсутствие конституционных гарантий приводит к возрастающей централизации власти на государственном уровне, включая так называемую обратную децентрализацию, когда

полномочия и права, данные на определенном этапе местным властям, переходят обратно к центральному правительству. К примеру, в 1997 году законом в местные бюджеты стали отчисляться 15% подоходного налога, а с 2000 года изменением закона эти отчисления были ликвидированы.

2.3 Законы и законодательные акты

Для того, чтобы укрепить функциональность органов местного самоуправления, в Армении был принят ряд законов. Одним из важнейших является **Закон о местном самоуправлении**. Закон изначально разработан в полном соответствии с требованиями Европейской хартии о местном самоуправлении. Он разделяет полномочия совета и руководителя общины (мэра) и определяет передачу власти и ответственности на местном уровне, включая следующее:

- Община признана юридическим лицом, что создает прочную основу для ее обладания правами и несения более полной ответственности перед населением.
- Община признается субъектом права на собственность земли и 80% государственной собственности на землю передается в собственность община. Эта земля составляет более половины территории Республики Армения. Община также получает право самостоятельно выделять в пользование земли жителям общины.
- Община самостоятельно проводит сбор налогов на землю и на недвижимость.
- Община проводит регистрацию населения и запись гражданских актов.
- Община ведет кадастр земель и недвижимости.
- Община готовит отчет о земельном балансе и осуществляет его исполнение.
- Община организует работу общественного транспорта.
- Община руководит службой социальной помощи.
- Общины располагают более широкой финансовой базой: местные бюджеты получают часть подоходного налога и налога на прибыль.

Передача этих и других прав усилила процесс децентрализации, путем достижения следующего:

- Децентрализация проведения социальной политики.
- Децентрализация сбора налогов.
- Усиление децентрализации финансовых ресурсов, в результате чего местные бюджеты заметно выросли.
- Децентрализация ЗАГСов и кадастровых служб.
- Дальнейшая децентрализация государственной собственности в пользу общин и передача основных инструментов для стимулирования малого и среднего бизнеса на местном уровне.

Исходя из требований Конституции, был принят **Закон о местных платежах и пошлинах**. Этим законом общинам дается право устанавливать платежи и пошлины, и самостоятельно определять величину платежа или пошлины в пределах минимального и максимального тарифа, зафиксированного законом.

Учитывая различия общин по величине и финансовой базе, принят **Закон о финансовом выравнивании общин**. Этот закон предусматривает выделение дотаций общинным бюджетам из государственного бюджета, в котором создается фонд финансового содействия общинам, по предусмотренной законом формуле.

Очень большое значение в урегулировании взаимоотношений государственного и общинного бюджетов имеет **Закон о бюджетной системе**. Этот закон регулирует

финансовые потоки, четко фиксирует источники доходов и направления расходов государственного и местных бюджетов, определяет взаимные обязанности государства и местной власти, а также регулирует бюджетный процесс - т.е., процесс принятия, исполнения и отчетности бюджетов.

Законы о налогах на землю и на недвижимость, которые являются одним из основных источников налоговых поступлений в бюджет общины, фиксируют параметры взаимоотношений налогоплательщиков и местного бюджета. Контроль за поступлениями налогов на землю и недвижимость были возложены и исполнялись государственной налоговой службой. Неподотчетность государственной налоговой службы местным органам власти, ее незаинтересованность в исполнении местных бюджетов и тяжелое социальное положение населения приводят к тому, что налоги на землю и недвижимость собираются на 20-30%.

Закон о градостроительстве регулирует процесс подготовки, согласования и принятия градостроительного плана общины, а также закрепляет право общин давать разрешение на строительство, и контролировать его исполнение.

Закон о транспорте разграничивает права государства и местного самоуправления в сфере транспортных услуг. Согласно этому закону владельцами транспортных предприятий, оказывающих услуги городских пассажирских перевозок, являются общины (за исключением Еревана).

Законодательством закреплены и претворяются в жизнь следующие элементы децентрализации:

- Децентрализация полномочий** - в ведение органов местного самоуправления переданы полномочия по коммунальному хозяйству, по планированию градостроительства, по детским садам, специализированным школам, библиотекам, спортивным школам, обслуживанию жилищного фонда и др.
- Децентрализация финансовых ресурсов** и их самостоятельное использование - в бюджеты общин на 100% направляются налоги на землю и недвижимость, из государственного бюджета общинам в обязательном порядке предоставляются дотации в сумме не менее 4% государственного бюджета.
- Децентрализация налоговой политики** - право общин утверждать типы местных пошлин и платежей, а также их размер.
- Децентрализация собственности** - из государственной собственности общинам передано все, что необходимо для исполнения обязательных полномочий.
- Децентрализация кадровой политики** - право общин самостоятельно вести назначение кадров во всех структурах местной власти.

Можно однозначно констатировать, что в Республике Армения почти полностью создана законодательная база, а также, на основе требований законов, принятые более 20-и постановлений правительства, которые создают все предпосылки для дальнейшего развития местного самоуправления. Однако, недостаточный контроль за исполнением законов, несанкционированное вмешательство государственных структур власти в дела общин и слабая судебная защита серьезно препятствуют дальнейшему развитию местного самоуправления. Становится очевидным необходимость создания механизма контроля за исполнением законов наряду с мерами, которые могли бы привести в соответствие полномочия общин с выделяемыми на них финансовыми ресурсами. Необходимо также законодательно закрепить необратимость процесса децентрализации, создание второго уровня местного самоуправления - районов, и право общин самостоятельно вести налоговую политику. Кроме того, необходимо признать общины субъектами, имеющими право обращаться в Конституционный суд.

3. Местные выборы

В 1996 году на основе Конституции Национальное Собрание Армении (Парламент) разработало и приняло первый закон о местном самоуправлении и закон о выборах в местные органы власти. В ноябре 1996 года были проведены первые выборы и сформированы первые истинно демократические местные власти.

Конституцией зафиксировано, что руководители общин (мэры) и представители местных советов (совет старейшин) избираются напрямую избирателями на основании положений избирательного кодекса Армении. Избирательные комитеты формируются президентом и партиями, представленными в Национальном Собрании. В условиях формирования избирательных комитетов президентом и партиями, представленными в парламенте, которые в основном проправительственного толка, становится очевидным неэффективность таких комитетов для обеспечения честных, прозрачных и легитимных выборов.

Положительным надо считать то, что каждый кандидат, наряду с представителями общественных организаций, может иметь на избирательных участках свое доверенное лицо. Очень важным является право доверенных лиц кандидатов получать от комиссии протокол результатов выборов на участке, подписанный членами комитета с печатью участкового комитета.

В целом, избирательные нормы и законодательство гарантируют появление демократических стандартов. Тем не менее, проблема недостаточного контроля за соблюдением законов, обозначенная выше, серьезно ограничивает положительный потенциал законов о выборах. Другим фактором, препятствующим проведению действительно свободных и прозрачных выборов в Армении является апатия граждан. Она вызвана незнанием населения своих прав, недостаточным взаимодействием между населением и правительством, и отсутствием контроля над деятельностью избранных должностных лиц. В общем и целом, участие граждан в процессе местного самоуправления имеет как препятствия, так и возможности, которые описаны ниже.

4. Прямое участие в местном самоуправлении

Для участия общественности в местном самоуправлении необходимо, как минимум, три основных условия:

- наличие определенных политических и общественных структур и институтов, обеспечивающих действенность демократической политической системы,
- наличие законодательства, регулирующего отношения между этими структурами и населением на различных уровнях,
- наличие общин, готовых способствовать применению законов на практике.

4.1 Законодательная база

Как описано в предыдущем разделе, за последние 11 лет значительные шаги были сделаны в создании законодательной базы для гражданского участия в Армении. Ее основой явились Конституция и законы о местном самоуправлении (2002), некоммерческих организациях (2001), политических партиях (2002), профессиональных ассоциациях (2001) и др. Важную роль в определении стандартов этих законопроектов сыграли подписанные Арменией международные соглашения, включая Всемирную Декларацию по Правам Человека и Европейскую Хартию по Местному Самоуправлению. В целом, формальная законодательная база для развития гражданского участия была создана.

4.2 Политические и общественные структуры

На сегодняшний день в Армении имеются определенные политические и общественные структуры и институты, обеспечивающие действенность политической системы. В их число входят более 100 зарегистрированных политических партий, около 3000 общественных организаций и фондов, 26 профессиональных объединений с филиалами; СМИ представляют более 120 зарегистрированных печатных изданий, 20 телевизионных каналов, 12 творческих объединений на радио; зарегистрировано около 50 религиозных организаций, действуют многочисленные международные структуры и т.д. Приведенная выше статистическая информация относится в большей мере к городским общинам. В сельских общинах институты гражданского общества развиты слабо или отсутствуют вовсе.

Политическое поле в Армении пока не сформировано. Наблюдая за динамикой регистрации политических партий, можно сказать, что в 1991-1994 гг. многопартийной системе процесс возникновения политических партий был довольно открытым и демократичным, тогда как в 1994-1995 гг. наблюдается уже другая картина: партии создаются не на основе идеологий или политических взглядов, а на основе личных устремлений их основателей. Во многих случаях такие организации, которые можно назвать политическими только формально, стремились получить поддержку населения на выборах с целью посадить в кресло руководителя своих ставленников и протеже. Их идеологическая основа по прежнему отсутствует.

Другим важным компонентом являются гражданские организации. На сегодняшний день в Армении почти все заинтересованные группы, в том числе и профессиональные объединения, зарегистрированы как общественные организации. В сферу деятельности неправительственных организаций (НПО) входят в основном оказание услуг в социальной сфере и помочь социально неблагополучным группам населения, а не продвижение демократии и защита прав человека. В основном эти структуры финансируются и действуют за счет денежных средств, полученных от международных и зарубежных организаций и фондов, и, тем самым, выступают в роли исполнителей заказов. Немногим из них удается сохранять независимость и действовать согласно своей миссии.

Таким образом, текущая ситуация в Армении свидетельствует о том, что перечисленные выше условия не привели к заметному повышению активности общественного участия. Следовательно, различные субъекты гражданского общества не осознают своей роли в данных процессах, а общественность в целом не готова поддерживать их. По данным различных исследований общественность в Армении недооценивает демократические принципы и не осознает необходимости участия гражданского общества в процессах управления.

В Армении возможность участия гражданского общества в общественно-политической жизни гарантируется Конституцией и законами, а способы его могут быть самыми разнообразными. К ним относятся: референдумы (всенародное голосование), парламентские слушания, процесс планирования бюджета и т.д. Однако из этого списка возможностей используются лишь некоторые. В основном, активное участие наблюдается в обсуждении трехгодичного плана обороны и на бюджетных слушаниях. Но даже эти редкие события вызывают интерес только нескольких заинтересованных граждан, а не всей общины. Подавляющее большинство населения не видит прямой связи между процессом участия (обсуждением бюджета обороны) и собственным благосостоянием.

4.3 Открытость местных властей

Сбор и обмен информацией является основной и обязательной формой гражданского участия и вовлечения в местное управление. Это дает гражданам возможность высказать

свои проблемы и нужды, и получить необходимую информацию, касающуюся жизни общины. Открытость местных властей должна обеспечивать постоянный поток информации к гражданам и от них.

Эти процедуры отражены в Законе о правовых актах (2002) и Законе о местном самоуправлении, где утверждается необходимость официального опубликования местных правительственные правовых актов и информации о вступлении их в силу, а также отчетов о развитии общины и ежегодном бюджете.

К сожалению, эти отчеты часто не печатаются в общинах в виду отсутствия средств. Исходя из этого, законодатели, ответственные за законотворчество, должны адекватно рассчитывать финансовые средства, для того, чтобы эти законы правильно выполнялись и применялись.

Другим препятствием на пути обмена информацией является неспособность правительства вести открытый диалог с гражданами. Институты местного правительства часто не осознают свою ответственность за информирование людей. Редкие случаи информационного обмена зачастую являются настолько формальными и пропитанными бюрократией, что граждане им просто не доверяют.

5. Заключение

В общем и целом, в Армении уже созданы необходимые условия для полноценного и эффективного функционирования и развития местного самоуправления. Законодательство Армении признает право самостоятельного решения вопросов местного значения и накладывает обязательства по созданию соответствующих условий для его применения. Большое влияние на процессы законодательного урегулирования деятельности местного самоуправления оказали последние выборы в органы местного самоуправления (октябрь 2002 г.), и новый закон об органах местного самоуправления (ОМС), принятый в 2002 году. Законодательные основы расширили рамки полномочий членов местных советов (старейшин) общины, в частности, в работе над трехлетними программами общины, в утверждении бюджета, и в сборах местных налогов.

Для организации эффективной работы органов местного самоуправления большое значение имеет осуществление соответствующей кадровой политики. В настоящее время более 7000 человек работают в местных администрациях. Многие из них не имеют профессиональной подготовки в данной области и не знакомы с механизмами осуществления деятельности института местного самоуправления. В настоящее время законодательство не регулирует вопросы ротации и подбора кадров ОМС, их продвижения по службе, аттестации, обучения и др. Необходимо провести серьезную работу по обучению кадров, решить проблему общих образовательных стандартов и программ, и их финансирования.

Несмотря на вышесказанное, становятся заметными положительные изменения в деятельности местного самоуправления. Постепенно, с возрастанием объемов предоставляемой информации и, следовательно, осведомленности населения, начинается вовлечение граждан в общественно-политическую жизнь. Для эффективного управления общинаами в Армении необходимо повышать информированность и осведомленность органов местного управления, гарантировать их подотчетность, утвердить прозрачный стиль работы, и повысить ответственность.

ПЕРВЫЕ МЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ: ОБЗОР И ОЦЕНКА

Руфат Гарагезли

1. Введение

В 1991 году после обретения независимости Азербайджан встал на путь реформ, нацеленных на формирование демократичного общества и свободной рыночной экономики. За истекший период первого десятилетия независимости Азербайджан столкнулся с рядом сложных проблем в области формирования гражданского общества, многопартийной политической системы, свободы слова, рыночных экономических отношений, а также соблюдения прав человека. Наряду с некоторыми достижениями, например, в области свободы слова и печати, а также, отчасти, в сфере свободного предпринимательства, в стране так и не удалось успешно провести демократические выборы в высшие исполнительные и законодательные органы государственной власти, хотя формально они и были созданы.

В декабре 1999 года Азербайджану предстояло еще одно испытание - впервые в истории страны были проведены выборы в органы местного самоуправления (ОМС). По причине того, что Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК) объявила результаты голосования недействительными в 16-ти из 59-ти муниципалитетов, 26 марта и 25 июня 2000 года в этих муниципалитетах были проведены повторные выборы.

По результатам выборов, объявленных ЦИК, в стране было сформировано 2666 муниципалитетов сроком на 5 лет, их членами стали около 21 тысячи граждан. Хотя ЦИК и заявила о том, что в голосовании приняло участие 52,6 процента всех избирателей при кворуме в 25 процентов, и, что эти выборы можно считать состоявшимися, реальные данные, основанные на оценках независимых наблюдателей и экспертов, подтверждают совершенно иное положение дел. Так, по мнению независимых зарубежных и местных наблюдателей процесса голосования, количество голосовавших не превышало 11-12 процентов. Оппозиционные партии также заявили о том, что выборы в органы местного самоуправления в Азербайджане нельзя считать состоявшимися.

Повторные выборы, прошедшие 26 марта 2000 года, были в значительной степени шагом вперед по сравнению с выборами 12 декабря 1999 года. Так, делегация Конгресса Местных и Региональных Властей Совета Европы (CLRAE), наблюдавшая за выборами, отметила значительные изменения в положительную сторону в процедурах голосования и подсчета голосов в ходе повторных муниципальных выборов. По мнению делегации, несмотря на имевшие все же место технические нарушения, связанные, в частности, со списками избирателей, куда вписывались дополнительные фамилии, в 74-х муниципалитетах из 75-и кворум был достигнут.

Однако, независимые отчеты о низкой явке избирателей на первых выборах позволяют говорить о низком доверии населения к институтам местного управления, и не уверенности граждан в том, что они опущают себя частью процесса управления. Чтобы понять истинные причины того, почему так произошло, необходимо оценить законодательную базу, предвыборную атмосферу в стране, сам процесс голосования и процессы, произошедшие после выборов.

2. Законодательная база и структура местных органов власти

Право граждан на создание ОМС закреплено в Конституции Азербайджана. Кроме того, парламентом страны принято около 20 законов, касающихся ОМС. Основными законами, регулирующими непосредственно формирование и деятельность ОМС, являются Законы

«О выборах в муниципальные органы» и «О статусе муниципальных органов». Существует также и ряд других законов, которые, пусть и в меньшей степени, чем два вышеуказанных закона, также способствуют дальнейшему развитию нормального функционирования муниципалитетов.

Согласно Конституции, Азербайджан является унитарным государством. Муниципалитеты формируются на уровне городов (районных центров), сел и поселков, и каждый муниципалитет является независимой юридической единицей. Два больших города - Баку и Гянджа - являются исключением, так как их муниципалитеты были созданы на уровне районов, а также сел и поселков, административно входящих в районы этих городов.

Существующая на сегодняшний день законодательная база в некоторых важных вопросах не позволяет четко разграничить полномочия между органами исполнительной власти (ОИВ) и ОМС. Это, в свою очередь, приводит на практике к тому, что приоритет в спорных вопросах остается за ОИВ. Так, например, хотя, согласно законам «Об основах финансирования муниципалитетов» и «О рекламе» налоги с уличной рекламы должны были поступать в бюджет ОМС, однако, по распоряжению главы исполнительной власти города Баку эти налоги идут в пользу исполнительных органов.

Большим препятствием в развитии ОМС является вопрос о муниципальном имуществе. Неэффективным, а самое главное, недемократичным является то, что в Законе «О передаче имущества в собственность муниципалитетов», право на решение таких вопросов, как определение вида передаваемого муниципалитетам имущества, правила и сроки передачи этого имущества передается в распоряжение ОИВ. Было бы целесообразно, если эти вопросы были бы четко определены в самом законе. Несмотря на то, что Конституции Азербайджана дает муниципалитетам право на собственность, использование и распоряжение своей собственностью, на практике реальными этими правами обладают ОИВ. ОИВ же, в свою очередь, не заинтересованы в развитии ОМС, видя в них своих конкурентов, угрожающих ограничению их власти. Таким образом, конфликт интересов между ОМС и ОИВ создается уже на законодательном уровне. Главным образом именно по этой причине до сих пор большинство муниципалитетов не обладают имуществом и финансово-выми средствами, необходимыми для осуществления стоящих перед ними задач. Собственно, противоречивость законов и не позволяет четко определить полномочия, ответственности и сферы влияния ОМС и ОИВ.

3. Избирательная система

Острые политические дебаты между властями и оппозицией разгорелись вновь во время обсуждения проекта закона «О выборах в муниципальные органы», когда рассматривался вопрос о том, как проводить голосование. Проправительственные партии настаивали на выборе мажоритарной системы. Согласно их доводам, это должно позволить выбрать более независимых кандидатов и предотвратить соперничество между политическими партиями. Оппозиция же настаивала на том, чтобы хотя бы некоторая часть членов будущих муниципалитетов избиралась по партийным спискам. В результате парламент принял положение, определяющим проведение выборов в ОМС исключительно по мажоритарной системе, но при этом позволяя кандидатам по своему желанию указывать в избирательных бюллетенях свою партийную принадлежность. Компромиссное решение было принято не без усилий западных экспертов.

Следует отметить, что проведение выборов в Азербайджане на пропорциональной основе способствовало бы развитию партий. Их участие в политическом соревновании способствовало бы укреплению многопартийной политической системы страны, что является неотъемлемой частью демократического общества. Учитывая то, что внутрипартийный плюрализм имеет еще не столь богатую историю, активизация и актуализация местных

партийных членов явилось бы ценным вкладом в дело развития внутрипартийной демократии для многих политических партий Азербайджана.

4. Организация и проведение предвыборных мероприятий

Процесс регистрации кандидатов от оппозиционных партий проходил с большим количеством нарушений. Многие из них были не зарегистрированы из-за их принадлежности к оппозиции. Тем не менее, ведущие оппозиционные партии приняли решение принять участие в местных выборах и выдвинуть своих кандидатов почти во всех регионах страны. В целом были зарегистрированы только 25 процентов от числа представленных кандидатур от ведущей оппозиционной партии Мусават.

Как оппозиционные, так и проправительственные партии в преддверии выборов провели кампании по обучению избирателей и предстоящим выборам. Эти кампании в основном были нацелены на создание положительного имиджа в глазах международных наблюдателей и организаций, а не для граждан Азербайджана. Целью властей было сформировать положительный имидж страны. Многие образовательные программы, начатые всего лишь за несколько дней до проведения выборов, имели очень мало шансов произвести какой-либо эффект. Все заявления официальных властей о важности выборов и проведении их в открытой, прозрачной манере сопровождались многочисленными нарушениями в день голосования.

Лицемерие официальных властей породило отрицательное отношение избирателей к местным выборам и к местному правительству вообще. Многие граждане стали равнодушно или даже отрицательно относиться к местным выборам, в то время как другие все еще не были уверены в своем праве голоса.

5. Отношение граждан к выборам и местным органам власти

Отношение граждан к местным властям в целом и местным выборам в частности стало предметом многих исследований общественного мнения. Интересные результаты показало исследование Центра Социальных Исследований АДАМ накануне проведения местных выборов:

Диаграмма 4 | Вопрос 1: Какое значение имеет лично для вас создание органов местного самоуправления?

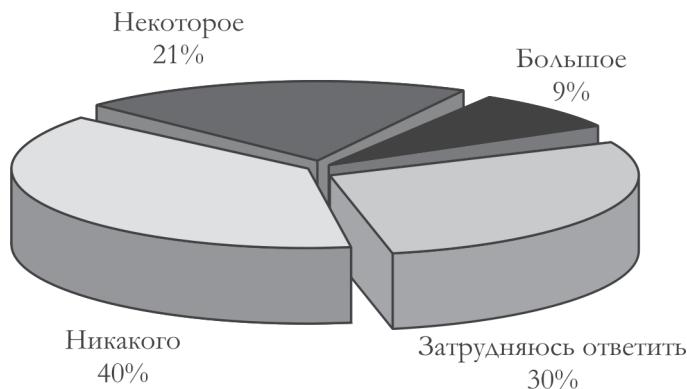
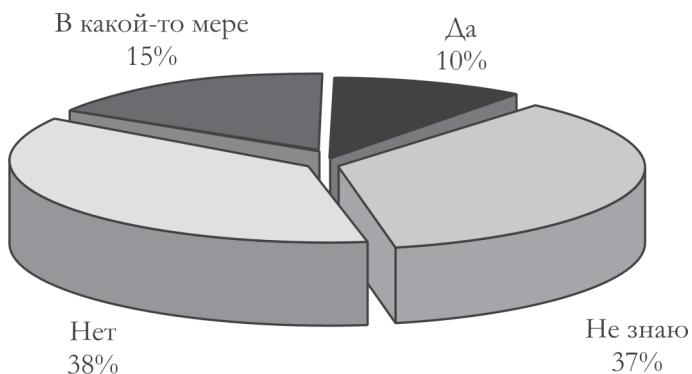


Диаграмма 5

Вопрос 2: Как вы считаете, будут ли способны будущие органы местного самоуправления реально выполнять какую-то работу или нет?



Ответы на эти вопросы ясно показывают недоверие граждан к местным выборам и всей системе местного управления. Фактически, многие люди думали: «Если наши голоса ничего не решают, то зачем же идти на голосование?».

Как утверждалось ранее, это негативное отношение граждан к местному правительству было частично вызвано неэффективным и зачастую неверным управлением и поведением как государственных, так и местных властей. Другой фактор, повлиявший на отношение людей, - это очень небольшой опыт в местном самоуправлении.

До этого граждане страны практически не имели исторического опыта в этой области. Само понятие «местное самоуправление» было практически чуждо населению страны. Многие десятилетия тоталитарного советского государственного управления закрепили в общественном сознании мысль о том, что во всем должно управлять государство, а граждане должны всего лишь подчиняться его решениям. Процесс изменения этого отношения потребует много времени и значительных усилий. Более того, он включает в себя образовательный компонент, который поможет гражданам осознать их новые роли и права.

6. Оценка местных выборов 1999 года

В ходе голосования 12 декабря имели место многочисленные нарушения, которые использовались в пользу властей. Грубые нарушения происходили практически во всех регионах страны, полиция и исполнительная власть вмешивались в процесс голосования, участвуя, таким образом, в фальсификации результатов выборов. Полиция и представители властей насилием выдворяли наблюдателей за пределы избирательных участков, были зафиксированы случаи массового незаконного заполнения избирательных урн бюллетенями для голосования. Члены делегации наблюдателей от Конгресса Региональных и Местных Властей Совета Европы в распространенном позже заявлении констатировали наличие серьезных нарушений во время проведения выборов. По данным Партии Мусават, наиболее распространенными нарушениями были невыдача протоколов всем членам избирательных комиссий и отказ в допуске наблюдателей и членов комиссий к подсчету голосов. Так, например, в ряде районов избирательные урны были запечатаны после окончания голосования без участия наблюдателей и членов комиссий, а наблюдатели на несколько часов не были допущены на избирательные участки. Наблюдатели, выражавшие протест против нарушений законов, были выдворены с избирательных участков. Подвергались физическому насилию представители СМИ, наблюдатели и некоторые члены избирательных комиссий. В нарушение закона на некоторых участках избирательные урны не были вскрыты, а были отвезены в территориальные избирательные комиссии (ТИК) и вскрыты на следующий день.

Таким образом, проведение выборов в местные органы власти сопровождались грубыми нарушениями, результаты голосования были сфальсифицированы, но, тем не менее, выборы были признаны состоявшимися. В результате избрание членов муниципалитетов практически превратилось в их назначение со стороны властей, что не оправдало надежд избирателей.

7. Заключение

Выборы в муниципалитеты в Азербайджане прошли формально, истинного участия населения в формировании ОМС не состоялось. Предвыборная социально-политическая атмосфера в стране не вызывала у населения доверия к тому, что выборы в ОМС пройдут свободно и демократично. Это явилось одной из главных причин низкой явки граждан на избирательные участки. Голоса той части населения, которая все же приняла участие в выборах, практически не были приняты во внимание при подведении итогов голосования. Проведение муниципальных выборов было скорее показным атрибутом демократизации для внешнего мира, нежели внутренним желанием властей. При этом, сами власти открыто не выступали против демократии. Все это способствовало дальнейшему проявлению безразличия к участию в процессе местного управления.

Другой важной причиной пассивного участия населения в процессе выборов в ОМС явилось то, что общество недостаточно осознавало важность значения самоуправления. Долгие годы советского тоталитарного режима и отсутствие глубоких традиций местного самоуправления сформировали серьезную социально-психологическую преграду для развития демократического общественного мышления. Граждане обладают недостаточными знаниями об институтах самоуправления, являющихся одним из основных инструментов развития общества в условиях демократии. В этой связи, необходимо приложить большие усилия в деле просвещения населения. Как показала практика первых местных выборов в Азербайджане, агитационные и просветительские усилия и инициативы правительственные, неправительственные, партийных структур, а также СМИ оказались недостаточными для вовлечения широких масс в процесс самоуправления. Необходимо разработать комплексную систему просвещения населения и поощрения гражданских инициатив, возможно в форме тренингов, семинаров, распространения соответствующей литературы и демонстрации по телевидению популярных фильмов, рассказывающих о достижениях и возможностях местного самоуправления из опыта других стран. Было бы полезным включить в процесс среднего и высшего образования предмет, изучающий основы местного самоуправления. Эти попытки должны осуществляться не только на государственном уровне, но и в местных организациях, как правительственные, так и неправительственные.

Сторонники демократии должны понимать, что курс установления принципов демократического правления - это сложный и длительный процесс. Он включает в себя развитие и поддержку местных институтов, издание соответствующих законов и заинтересованность всех - от местных властей до неправительственных организаций и простых граждан.

Законов и положений, регулирующих статус, деятельность и имущество ОМС в Азербайджане в количественном измерении было принято достаточно, но они имеют некоторые противоречивые положения и нуждаются в совершенствовании. Противоречивость некоторых положений законодательной базы и отсутствие четкого разграничения полномочий между ОМС и ОИВ затрудняют процесс становления муниципалитетов эффективными институтами местного самоуправления.

В общем, текущее состояние муниципального управления оставляет большое пространство для совершенствования. За исключением единичных случаев вовлечения граждан в местное управление, процессы участия в Азербайджане практически не известны. Для создания действительно демократических процессов принятия решений в Азербайджане требуется как усилия со стороны местной и центральной власти, так и осознание гражданами своей роли в развитии сообщества.

Рост избирательной активности населения в Грузии: Местные выборы 2002 года

Давид Лосаберидзе

1. Введение

Прошло более десяти лет после того, как Грузия вновь приобрела государственную независимость. Переход от посткоммунистического общества к обществу, ориентированному на демократические и либеральные ценности был очень трудным. Это стало очевидным, так как сегодня в грузинском обществе не хватает ни сильной политической власти и опыта, ни демократического управления. Более того, правительственные органы зачастую не способны решать весь спектр проблем. Надежды грузинского общества на то, что распад Советского Союза и провозглашение независимости приведут к рождению свободного и процветающего государства все еще остаются несбыточными.

Номенклатура широко использует классический метод «кнута и пряника» - запугивание населения или его задабривание в виде раздач продуктов питания, выплат зарплат и пенсий, ремонта дорог и т.д. – с целью победить на выборах. Наивно полагать, что общество ничего не понимает; пост-советский стиль голосования, когда многие избиратели голосуют против правительства, а не за кандидата, это наглядно подтверждает. Как показывают результаты снижения явки избирателей с 1990 года, многие граждане не верят, что их голос реально повлияет на ход выборов.

Все вышеперечисленные факторы определили актуальные проблемы, которые встали перед новым независимым государством:

- Распад единого советского экономического пространства в стране, продукция которой в основном выходила на внутренний рынок Советского Союза, повлек за собой экономический коллапс.
- Грузинское национальное движение фактически представляло собой этноцентристское течение и оно не смогло найти общий язык с проживавшими в стране этническими меньшинствами, которые составляли 30% населения.
- Сформированные в советский период этнические автономные образования (автономная республика Абхазия и автономный округ Южная Осетия) начали вооруженную борьбу, целью которой являлась создание на территориях упомянутых автономий независимых моноэтнических государств.
- Пришедший во главе государства симбиоз диссидентских кругов и бывшей советской номенклатуры не сумел предложить обществу модель демократического развития, что привело страну к государственному перевороту и гражданской войне.
- Существующая в обществе сильная патримониальная ментальность способствовала образованию и усилиению в правящей элите политических и экономических кланов.

Кроме того, социологические исследования, проведенные как местными, так и международными организациями и опросы общественного мнения показывают катастрофическое снижение доверия населения к государственным структурам на протяжении 90-х годов приблизительно с 80 до 20%.

2. Факторы, влияющие на развитие систем местного управления

Построение демократического государства немыслимо без размежевания функции и децентрализации власти. Исходя из этого, создание системы реального самоуправления в

посткоммунистических странах приобретает особое значение.

К сожалению, в Грузии в этой сфере более сложная ситуация, чем в других сферах общественной жизни. Процесс формирования структур самоуправления в Грузии протекает довольно сложно. Для него свойственна частая смена приоритетов, а также возвращение к сравнительно консервативным системам, что можно проиллюстрировать на примере парламентских дебатов по внесению поправок в Закон о Местном Самоуправлении и Правительстве (2001).

Кроме этих общих причин, которые вообще свойственны для общественных процессов Грузии, процесс развития местного самоуправления имеет свои особенные причины, включая следующие:

Отсутствие традиции самоуправления. Грузия не имеет достаточного опыта в сфере самоуправления, если не считать факты существования коммуны в Тбилиси в средние века и наличие в стране более-менее успешно функционирующих муниципалитетов в 1919-1921 годах.

Этнический вопрос. Исходя из того, что этнические анклавы в основном расположены в приграничных регионах страны, как политическая элита, так и значительная часть населения сомнением смотрят на децентрализацию и видят в ней опасность ослабления политического единства страны. В южной Грузии, граничные с Арменией и Азербайджаном территории компактно населены представителями этих двух этносов. Любые требования населения Джавахети (крупный армянский анклав в пределах Грузии) для защиты своих прав воспринимаются центральными властями и СМИ столицы как проявления этнического сепаратизма.

Экономический кризис. Резкое ухудшение уровня жизни в результате разрушения советской экономики, невиданный рост безработицы, резкое уменьшение платежной базы и хронический дефицит бюджета привели к тому, что муниципалитеты даже в случае передачи им широких полномочий не могут удовлетворить элементарные потребности местных общин. Доходы некоторых малых муниципалитетов недостаточны даже выплаты минимальной зарплаты сотрудникам муниципального аппарата.

Низкая оценка значения самоуправления. На протяжении всего периода независимого существования Грузии вопрос о развитии процесса местного самоуправления и местной демократии считался второстепенной проблемой. Политические силы полагали, что перед страной стоят другие, более значительные вопросы (внешняя политика, решение этнических конфликтов и т.д.)

Отсутствие единой стратегии развития. С 1991 года до сегодняшнего дня ни власти страны, ни интеллектуальная элита не смогли создать более или менее приемлемой концепции развития местного самоуправления и децентрализации. Было представлено несколько моделей отдельных организаций и экспертов, но они остались на уровне констатации идей, и при этом не стали предметом общественного обсуждения.

Преобладание политической конъюнктуры. Вопрос упрочения самоуправления в отношениях между властями и политическими партиями представляет собой предмет торговых сделок (в отрицательном значении этого слова): часто эта проблема поднимается теми или иными политическими силами, но при достижении отдельных конъюнктурных сделок вопрос вновь предается забвению.

Старый стиль правления. Для грузинской бюрократии, которая в основном состоит из старой коммунистической номенклатуры, не только неприемлем, но и практически неизвестен демократический стиль правления. Это особенно касается регионов Грузии, где под влиянием старых традиций бюрократия ждет, что прикажет Тбилиси (центральная власть) даже в тех случаях, когда она обязана независимо принять решение.

Как правило, низкий уровень квалификации чиновников, отсутствие реальной системы контроля со стороны государства и общества, и широкое распространение коррупции одновременно являются и причиной, и результатом создавшейся ситуации.

3. Функционирование системы самоуправления

Структура Система самоуправление Грузии состоит из двух уровней:

Первый уровень является муниципальным (село, община, поселок, город); где управление осуществляется местный избранный совет. Как правило, председатель местного совета является также главой местной администрации (в 90% из 956 муниципальных образований). В двух городах - Тбилиси (столица) и Поти - главы исполнительных органов (мэры) назначаются Президентом Грузии.

Второй уровень самоуправления включает регионы (округи) и города республиканского подчинения. Советы городов избираются населением, а совет региона (округа) состоит из ассоциированных глав муниципалитетов в данном регионе / округе (всего 65 образований).

Законодательная база. Хотя закон о Местном Самоуправлении и Правительстве (2001) и определяет компетенции и ответственность местных и центральных властей, многие нормативные акты, определяющие механизмы использования властных полномочий, все еще не приняты. Те нормативные акты, что были приняты – часто в виде президентских или министерских указов – о местных бюджетах, муниципальной собственности и государственных субсидий, часто дополняются и изменяются различными поправками, и нередко противоречат другим правовым актам и Конституции, и в некоторых случаях даже содержат внутренние противоречия.

Местная собственность и финансы. Местная муниципальная собственность в классическом понимании этого слова в стране не существует. Предприятия или другие объекты, которые находятся на территории того или иного муниципалитета либо приватизированы, либо находятся под двойным подчинением. Как правило, они одновременно подчиняются той или иной структуре центральной власти (министерству) и главе местной администрации, которого назначает президент. Несколько вопрос формирования местных доходов и расходов. Местные налоги в лучшем случае не составляют и 10% муниципального бюджета. Заполнение местных бюджетов происходит за счет оставленных на местах частей общих государственных налогов и целевых субсидий. Как правило, 80-90% расходов местного бюджета заранее определено центральной властью. Естественно, в таких условиях говорить о независимости муниципального бюджетного процесса нет смысла. Местные бюджеты, как правило, составляют территориальные органы министерства финансов. Роль муниципальных советов в этом процессе почти всегда носит формальный характер.

Процесс управления. В процессе повседневного правления в поведении государственных служащих большую роль играют неформальные связи. Такие связи проявляются в формах патrimonиальных отношении и заполняют тот вакuum, который существует в законодательной сфере. Начиная с выборов, государственный аппарат своевольно ведет процесс правления. Фактически, единственным механизмом гарантированной деятельности местных властей является существование дружеских или «деловых» (в негативном смысле) отношениях с чиновниками центральной власти (министрами, руководителями государственных департаментов, представителями экономических кланов, и их родственниками, включая членов семей). В низших эшелонах бюрократии (особенно в регионах) очень часто встречаются факты, когда чиновник, не зная своих прав и обязанностей, тем не менее способен удерживать контроль над местным сообществом во многом благодаря низкой гражданской активности и применению силовых методов со стороны властей.

4. Действующие силы

В вышеупомянутых процессах существуют несколько действующих сил, которые имеют свои определенные мандаты и интересы.

Центральная власть (правительство) несет ответственность за планирование развития местных общин и его осуществление. В его деятельности большую роль играет борьба отдельных лоббистских групп, которая протекает в виде парламентских или правительственные баталий и своей целью ставит защиту клановых интересов.

Политические партии. Политические партии Грузии можно разделить на две группы:

- Политические группы, которые проводят определенную идеологию, степень активности и рейтинг которых довольно низок, и их влияние над обществом постепенно снижается. Часто у них нет четкой стратегии и планов, и они используют популистскую реторику для привлечения избирателей.
- Спрятавшиеся под прикрытием политических партий кланы, которые объединяют представителей номенклатуры, бизнеса и полумafiaозных группировок вокруг отдельных лидеров. Такие партии имеют как необходимые средства для подкупа избирателя, и в некоторых случаях даже добиваются контроля над государственными структурами.

Гражданские организации. Гражданское общество в Грузии представлено в основном только гражданскими организациями (неправительственные организации). В Грузии зарегистрировано около 4 тыс. неправительственных организаций, но их абсолютное большинство (примерно 90%) существуют только формально. Общинные организации только сейчас начинают формироваться, а иные объединения, которые должны защитить интересы общества (профсоюзы и т.п.) находятся под контролем власти. Неправительственный сектор, несмотря на довольно высокую степень развития, реально не влияет на формирование политики. Его влияние на общество еще довольно незначительно, и он в основном существует благодаря помощи международных и западных доноров.

Частный сектор. Местный бизнес в Грузии все еще слаб. Неблагоприятная политическая и экономическая среда не способствует привлечению в страну более или менее значительных инвестиций. Некоторые эксперты полагают, что большая часть грузинских предпринимателей смогла получить первичный капитал путем незаконной приватизации и финансовых махинаций. Часто за успешным бизнесом стоит сильный покровитель в лице чиновника высшего ранга или члена его семьи. Те предприниматели, которые не имеют такой «поддержки», стараются включиться в политику для обеспечения более «благоприятных», чем это предусмотрено законом, условий для своего бизнеса.

Малый и средний бизнес в регионах находится в еще более сложном положении. В результате неправильной (и часто незаконной) приватизации здесь сформировался особый слой собственников. Его представители, как правило, являются бывшими или действующими руководителями местных администраций или их родственниками. В их владениях оказалась большая часть сферы обслуживания и муниципального сервиса. Значительная часть этих объектов не работает, так как привлечения инвестиций фактически не происходит, а та малая часть, которая все еще функционирует, отличается низким уровнем обслуживания и высокими ценами.

СМИ. Процесс формирования независимых СМИ сравнительно быстро продвигался вперед в начале 90-х гг., но сейчас определенная часть СМИ контролируется олигархами и политическими группами. Другие СМИ, не имеющие финансовой поддержки и инвестиций основное внимание уделяют информации скандального характера и постепенно

переходят в ранг желтой прессы. Очень мало таких случаев, когда проблема или ситуация оценивается вдумчиво и профессионально. По этим причинам освещение тем самоуправления и децентрализации редко имеет место в грузинских СМИ.

Международные и иностранные организации. Роль внешних факторов довольно велика в Грузии, поскольку в стране не существует мощного внутреннего импульса, необходимого для реорганизации и развития. Многие иностранные и международные организации и доноры способствовали перестройке системы управления. Их вклад включал технические консультации, тренинги и финансовую поддержку местных НПО. К сожалению, эта поддержка была эффективной только частично. Одна из причин неэффективности – недостаточное внимание к местному контексту и условиям. В некоторых случаях программы, имевшие успех за границей и автоматически перенесенные в местный контекст, зачастую не имели успеха.

В тоже время, многие зарубежные и международные организации смогли выявить эти проблемы и внести необходимые поправки в свою деятельность в Грузии. Зарубежные консультанты стали привлекать к работе местных экспертов, которые привнесли необходимые знания и опыт в местных условиях. Деятельность многих организаций сейчас является более скоординированной, что позволяет избежать дублирования и ведет к более эффективному использованию ресурсов.

5. Отношение общества

Изменения в стране должны происходить для блага общества, и поэтому оно должно давать оценку деятельности властей и других структур. Но в настоящее время большая часть населения не считает, что интересы общества защищены со стороны государственных структур, и не чувствует себя частью процесса управления.

Как описано ранее, негативное отношение народа к властям частично можно отнести к 70-летнему периоду авторитарного правления, и как следствие, к недостаточному знанию и опыту местного самоуправления. Другим важным фактором является отношение правительства к связям с народом. Зачастую вместо того, чтобы служить народу, правительство занимает вышестоящую по отношению к нему позицию.

Тем не менее, в стране появляется все больше и больше положительных примеров гражданского участия. Это происходит частично благодаря образовательной деятельности НПО, а также появлению нового поколения граждан, которые не знакомы с авторитарным правлением. Люди становятся все более заинтересованными в развитии реформ, создании политической и административной структуры государства и в проблемах местных сообществ.

Примером возрастающей политической и социальной активности стали события ноября 2001 года, когда в офисе независимой телекомпании Рустави-2, постоянно критикующей президента, был проведен полицейский рейд. В результате двухдневной демонстрации был парализован центр Тбилиси. Конфликт был решен только после смешения с постов руководителей силовых министерств, включая генерального прокурора и министра безопасности.

Вместе с тем, вовлечение граждан в процесс местного и государственного управления все еще находится в начальном состоянии. Значительные усилия должны быть приложены для улучшения ситуации как в представительной демократии, так и в демократии участия.

6. Местные выборы 2002 года

Формирование эффективной системы местного самоуправления, кроме повышения качества социальных услуг и улучшения административной системы, имеет еще одну, не

менее важную цель – увеличение вовлеченности граждан в процессы управления путем расширения представительной демократии.

К сожалению, тот скептицизм, с которым общество смотрит на деятельность государственных институтов, проявляется и в отношении к самоуправлению. Низкий професионализм муниципальных служащих и широко распространенная коррупция призывают значение местных выборов. Даже в случае справедливо проведенных выборов маловероятно улучшение функционирования системы самоуправления. В условиях существующих правовых и фактических ограничений невозможно гармоничное, независимое функционирование местных муниципалитетов. Именно это было одной из причин того, что абсолютное большинство населения с недоверием относилось к вопросу участия в выборах органов самоуправления.

Тем не менее, определенные усилия были предприняты общественными организациями и самими гражданами, а также некоторыми прогрессивными политиками и чиновниками по преодолению той апатии, которая царила в последнее десятилетие, особенно в конце 90-ых гг. Эти усилия способствовали возросшему интересу граждан к муниципальным выборам (2002), и довольно высокой явке избирателей.

Муниципальные выборы 2002 года стали важной вехой в развитии грузинского общества. Они продемонстрировали растущую активность политических партий и гражданского общества, а также и простых граждан. Правительство в значительно меньшей степени вмешивалось в процесс голосования и подсчета голосов, и общее проведение выборов было более прозрачным и справедливым.

Действительно, выборы 2002 года отличаются от предыдущих выборов несколькими важными признаками. Эти признаки являются как положительным, так и отрицательным.

6.1 Отрицательные моменты.

Плохая подготовка и проведение выборов - В отличие от всех других выборов последнего периода (парламентские - 1995 и 1999, муниципальные - 1998 и президентские - 2000), выборы 2002 года отличались более высокой степенью неорганизованности. Можно сказать, что эти выборы были наиболее неорганизованными за последние 10 лет. Не были вовремя напечатаны и распределены избирательные бюллетени. Избирательные списки были неполными. Значительная часть избирателей вовсе не была зарегистрирована, и в тоже время было довольно высоко количество т.н. мертвых душ - в списки были введены умершие лица и уехавшие из Грузии граждане. Процесс подсчета и опубликования результатов выборов длился довольно долго, что породило подозрения в обществе насчет фальсификации результатов выборов под давлением власти. Избирательная комиссия объясняет эти явления недостаточным финансированием и несовершенством избирательного законодательства.

Насилие до и во время голосования - Местные и международные наблюдатели отметили целый ряд фактов насилия во время избирательной кампании и процесса голосования. Например, некоторым кандидатам угрожали физической расправой как до выборов, так и в день голосования, вооруженные группы препятствовали процессу голосования и наблюдения за выборами путем вторжения на избирательные участки и выдворения доверенных лиц кандидатов и наблюдателей под угрозой физической расправы. В день выборов также имели место факты похищения избирательных бюллетеней. К примеру, неизвестная группа вооруженных лиц остановила машину, в которой перевозили избирательные бюллетени, разоружила охрану и похитила всю документацию. В результате этого в городе Рустави (около 150 тыс. жителей) выборы были отложены на несколько дней.

Характерно, что власти, кроме нескольких заявлений, практически ничего не сделали для предотвращения или пресечения подобных нарушений.

Неэтичное поведение кандидатов и фальсификации - Имели место случаи нарушения избирательного законодательства и со стороны кандидатов участвующих в выборах, а также их сторонников. Как в предвыборном периоде, так и в день выборов и после, часто имели место некорректные, демагогические выступления против политических оппонентов. В день выборов была применена хорошо апробированная в Грузии система фальсификации результатов выборов - т.н. *карусель*, когда группы сторонников тех или иных кандидатов организованно переходили из одного избирательного участка на другой и голосовали несколько раз в каждом из них.

6.2 Положительные моменты.

Несмотря на высказанное, на муниципальных выборах 2002 г. было несколько качественно новых положительных тенденций:

Невмешательство правительства - Нужно отметить, что почти не было фактов явного влияния на результаты выборов со стороны центральных властей. В отличие от предыдущих выборов, когда для фальсификации была мобилизована вся государственная машина (включая силовые министерства, и особенно полицию), в муниципальных выборах 2002 года на избирателей и политических оппонентов давление в основном оказывала местная номенклатура. Это не было единое, целенаправленное действие для выгоды одной какой-либо политической силы.

Политические партии - Большинство политических партий, прежде всего те, которые достигли успехов, в отличие от предыдущих выборов, избирательную кампанию проводили более организованно и представили определенные программы, чего раньше не было. Действия различных политических групп показывают, что в Грузии идет процесс формирования таких политических сил, где места клановых интересов и харизматических лидеров будут занимать политические программы.

Мониторинг - По сравнению с выборами 1999 и 2000 годов, в процессе мониторинга более активно были задействованы гражданские организации. Интересы и степень влияния на общественное мнение последних хоть и незначительно, но все же возросло. Одновременно выросло как число организаций, участвующих в мониторинге, так и уровень их организованности и квалификации.

6.3 Обзор местных выборов

Самым значительным отличием выборов 2002 года от предыдущих является рост активности избирателей. Правда, это касается только части населения, но прогресс явно на лицо. По данным параллельных подсчетов, проводимых независимыми экспертами, в выборах приняли участие более 60% избирателей. Тогда как во время президентских выборов 2000 г. избирательные участки фактически были пустыми и официальные данные об участии 2/3 населения были явно фальсифицированы, число участвующих в муниципальных выборах 2002 года близко к реальности.

Учитывая то обстоятельство, что многие десятки тысяч избирателей не смогли реализовать свои избирательные права по причинам ошибок в избирательных списках, а в результате некомпетентных действий избирательных комиссий большое число бюллетеней было аннулировано, рост активности общества все же налицо.

Несмотря на плохую погоду в день выборов, на избирательных участках все же было многолюдно. Тысячи граждан, выяснив, что они нигде не зарегистрированы, часами

спорили с представителями администрации и требовали внесения их в избирательные списки. Были такие случаи, когда избирательные участки открывались на несколько часов позже. Избиратели стояли на улице и, несмотря на дождь, не хотели расходиться, желая проголосовать за своего кандидата.

Конечно, активность избирателей не была одинаково высокой во всех регионах. Не было достигнуто той степени активности, которая имела место в конце 80-ых годов в период национального движения, но после царившей в 90-ые годы апатии налицо явный рост заинтересованности общества.

Вышесказанное можно объяснить следующими причинами:

Спад рейтинга правящих сил. Электорат голосовал за те партии, которые выступали с резкой критикой власти. Нужно отметить, что *Союз Граждан Грузии*, правящая партия, которая полностью доминировала на выборах всех уровней - президентских, парламентских и местных - начиная с 1995 года и всегда побеждала набрав более 50% голосов, в выборах 2002 года не смогла набрать и 20% голосов.

Уменьшение апатии и нигилизма. Правовой нигилизм и пессимизм, которые господствовали в общественном менталитете в 90-ых годах, постепенно исчезают. Одновременно появляется опасность, что в результате бездействия или неправомерных действиях властей накопившаяся общественная энергия может реализоваться в ультралевых радикальных движениях.

Более справедливое соревнование. Не менее значительно и то, что в муниципальных выборах 2002 года были представлены несколько политических партий, чьи шансы на победу были более или менее равны. Во время предыдущих выборов ситуация была совершенно другой, когда в условиях тотальной фальсификации и нарушения избирательного законодательства со стороны властей имя победителя было заранее известно.

7. Заключение

Учитывая положительные аспекты местных выборов 2002 года нужно отметить, что политические и административные процессы в Грузии не могут похвастаться сходными положительными сдвигами. Номенклатура все еще не обладает знаниями и опытом эффективного местного управления, и не стремится развивать более демократичный, профессиональный и открытый стиль управления.

Власть, исходя из своей клановой ментальности, формируется как сила, тормозящая дальнейший процесс демократизации, в то время как требования реформ идут уже от общества (снизу). В этих условиях ситуация в Грузии постепенно приближается к ситуации в странах Центральной или Восточной Европы 90-ых годов XX века.

На фоне вышеупомянутых явлений одним из главных (если не главным) приоритетом внутренней политики Грузии является усиление представительной демократии и реальная поддержка вовлечения населения в политические процессы.

Роль каждого стороны в этих процессах должна быть четко определена:

Центральное правительство должно уделять больше внимания проблемам децентрализации. Оно должно делегировать больше полномочий органам местного управления и создать законодательную базу для определения прав и обязанностей муниципалитетов, и для четкого разделения местной и государственной собственности. В отношении представительной демократии, центральное правительство должно гарантировать демократичные выборы как на национальном, так и на местном уровне.

Роль **органов местного самоуправления** особенно важна в плане демократичного

правлению на местном уровне. Положительная тенденция, отмеченная после местных выборов 2002 года, позволяет говорить о недовольстве местных властей вмешательством центрального правительства в их дела. Основой этого прогресса является то, что местные власти чувствуют ответственность не перед центральной властью, а перед избирателями в своих сообществах.

Гражданское общество все больше консолидирует свои силы для решения общих проблем в стране. Этот процесс включает политические партии, НПО и средства массовой информации. Они должны вести просветительскую работу в обществе по вопросам демократии, ее формам и значению, а так же аккумулировать предпочтения народа для того, чтобы адресовать их местным или государственным властям.

Зарубежные и международные организации и агентства играют значительную роль поддержки хрупких демократических институтов в стране. В то время как центральное правительство достаточно апатично относится к процессу дальнейшей демократизации, иностранные и международные организации могут потребовать от правительства перейти от формальные заявлений к реальному осуществлению демократических реформ.

Так же важна их поддержка гражданского общества. Когда центральные власти полностью игнорируют гражданский сектор, многие НПО во многом зависят от помощи извне. В тоже время необходимо, чтобы эта помощь учитывала местные условия и была как можно более прозрачной.

В общем и целом, процессы, происходящие в Грузии, типичны для развивающейся демократии, и наблюдатели могут отметить большие сходства с соседними странами. Тем не менее, многие уникальные аспекты страны и общества требуют особых подходов и стратегии по развитию демократического правления. Развитие и внедрение этой стратегии должно происходить с участием всех заинтересованных сторон: государственных и местных властей, НПО, политических партий и простых граждан. Совместные усилия и приверженность демократии обязательно приведут к процветанию грузинского государства и общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Конституция Республики Армения (РА).
- Проект Конституции РА.
- Европейская хартия о местном самоуправлении, Страсбург, 15.10.1985
- Закон РА “О местном самоуправлении”.
- Закон РА “Об административно-территориальном разделении”.
- Основы местного самоуправления, студенческое учебное пособие (главный редактор проф. Э.А Ордян) Ереван “Петакан цараютюн”, 2000.
- Основы местного самоуправления, новые пути развития. Ереван “Петакан цараютюн”, 2000.
- Осведомленность и общественное участие населения в Армении, Ереван, 2001, социологический опрос, IFES/USAID.
- Десять лет независимости и переходной экономики в Армении, UNDP/Человеческое развитие, национальный доклад, Армения, 2001.
- Демократия на местном уровне, International IDEA, 2001
- Эдуард Ордян, А.Манукян “Основные задачи по сокращению бедности в армянских общинах”, Ереван, декабрь 2001.
- Сборник материалов научного собрания, Ереван “Петакан цараютюн”, 2001.
- Атлас регионов проживания населения Армении, Министерство сельского хозяйства, Ереван 2001.
- Вводный стратегический план по сокращению бедности в Армении, информационный бюллетень “Взгляд на экономику”, #3, 1 мая, 2001.
- Социальная картина РА и бедность, Ереван , 2001.
- Гуманитарная помощь и необходимость развития общин в Армении, UNDP, Ереван, 2001.
- “Точка зрения - ИПЧД”, ежеквартальный, #8-10, 2002-2003 гг, Ереван, Армения.
- “Община” официальная газета финансистов общин Армении, #2, #3, 2003.
- “Старейшина общины” официальная газета общественной организации старейшин общин Армении, #3, 4, 2003, Ереван, Армения.
- Бюллетень Информационного Агентства ТУРАН от 13.12.99
- Бюллетень Информационного Агентства ТУРАН от 28.03.00
- Бюллетень Информационного Агентства ТУРАН от 25.02.00
- Бюллетень Информационного Агентства ТУРАН от 11.12.99
- Бюллетень Социологического Центра АДАМ, #8, Декабрь, 1999 г.
- Газета «Муниципалитет», выпуск от 15 мая 2002г, статья проф. Н. Мехти «Закон о статусе муниципалитетов. Как преобразовать закон, чтобы он стал действенным».
- Газета «Муниципалитет», выпуск от 16 апреля 2002 г., редакторская статья-колонка Али Гулиева.
- Материалы архива партии Мусават, «Муниципальные Выборы».

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

СТРАСБУРГ, 15 ОКТЯБРЯ 1985 ГОДА

Преамбула

Государства - члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию,

считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием,

считая, что одним из средств, служащих достижению этой цели, является заключение соглашений в области управления,

считая, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя,

считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми Государствами - членами Совета Европы,

будучи убеждены в том, что это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне,

будучи убеждены, что существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление,

сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти,

утверждая, что это предполагает существование органов местного самоуправления, которые наделены демократически созданными органами и которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и объеме, как это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

Часть I

Статья 2 - Конституционные и законодательные основы местного самоуправления

Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

Статья 3 - Понятие местного самоуправления

- Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Статья 4 - Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач.
2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.
3. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.
4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.
5. При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.
6. Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Статья 5 - Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

Статья 6 - Соответствие структур и административных средств задачам органов местного самоуправления

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.
2. Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

Статья 7 - Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.
2. Статус местных выборных лиц должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущеный заработок или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.
3. Функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.

Статья 8 - Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления

1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.
2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.
3. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.
2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.
3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.
4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.
5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов

местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.
7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.
8. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

Статья 10 - Право местных органов самоуправления на ассоциацию

1. Органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.
2. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления.
3. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

Статья 11 - Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

Часть II ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 12 - Обязательства

1. Каждая Сторона обязуется считать себя связанный по меньшей мере двадцатью пунктами Части I Хартии, из которых по меньшей мере десять должны быть из числа следующих пунктов:
 - статья 2
 - статья 3, пункты 1 и 2
 - статья 4, пункты 1, 2 и 4
 - статья 5
 - статья 7, пункт 1
 - статья 8, пункт 2
 - статья 9, пункты 1, 2 и 3
 - статья 10, пункт 1
 - статья 11.
2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии каждое Договаривающееся Государство уведомляет

Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, выбранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. Впоследствии любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороны и вступают в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13 - Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Стороны категории органов местного самоуправления. Вместе с тем при сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении каждой Сторона может указать категории органов местного или регионального самоуправления, которыми она намерена ограничить применение настоящей Хартии, или те категории, которые она намерена исключить из сферы применения Хартии. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории органов местного или регионального самоуправления.

Статья 14 - Предоставление информации

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, принятых ею для обеспечения соблюдения положений настоящей Хартии.

Часть III

Статья 15 - Подписание, ратификация и вступление в силу

1. Настоящая Хартия открыта для подписания Государствами - членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты или документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.
2. Настоящая Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты заявления четырьмя Государствами - членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.
3. Для любого Государства - члена Совета Европы, впоследствии выразившего согласие быть связанным Хартией, она вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии.

Статья 16 - Территориальная оговорка

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии любое государство может указать территорию или территории, в отношении которых будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может впоследствии в любой момент путем заявления, направленного Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в заявлении. В отношении этой территории Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.
3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем направления уведомления Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев, считая с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17 - Денонсация

1. Любая из Сторон может денонсировать настоящую Хартию в любое время по истечении пяти лет, считая с даты ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.
2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт Части I Хартии при том условии, что число и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая Сторона, которая после денонсации одного из пунктов более не удовлетворяет требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсированная также Хартию в целом.

Статья 18 - Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет Государства - члены Совета Европы:

- a. о любом подписании;
- b. о сдаче на хранение любой ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении;
- c. о любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии с положениями статьи 15;
- d. о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- e. о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- f. о любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящемся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должностным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на английском и на французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы направляет должностным образом заверенную копию каждому из Государств - членов Совета Европы.

Европейская Хартия о Местном Самоуправлении
Статус на июль 2003 г.

Государство	Дата подписания	Дата ратификации	Дата вступления в силу
Армения	11 мая 2001 г.	25 января 2002 г.	1 мая 2002 г.
Азербайджан	21 декабря 2001 г.	14 апреля 2002 г.	1 августа 2002 г.
Грузия	29 мая 2002 г.	—	—

Об Авторах

Руфат Гарагезли. В настоящее работает директором Центра Социальных Исследований АДАМ в Азербайджане. Под его руководством был осуществлен ряд социологических исследований, посвященных проблемам местных органов самоуправления, а также муниципальных и парламентских выборов в Азербайджане.

Мкртич (Сос) Гимишян. Член совета правления Ассоциации Работников Муниципальных Финансов - НГО в Ереване, Армения. Он был соавтором первого закона о Местном Управлении Республики Армения и внес вклад в разработку многочисленных законов и документов в области местного управления. Он входил в состав регионального совета г. Еревана в 1990-95 гг., и был членом Национального Собрания Армении в 1995-99 гг.

Давид Лосаберидзе, доктор исторических наук, был профессором в Тбилисском Государственном Университете и Европейской Школе Менеджмента (1989-95 гг.), и работал в Институте Истории и Этнографии им. И.Джавахишвили (1987 - 99), а также был членом совета правления Кавказского Института Мира, Демократии и Развития в 1996-99 гг (Тбилиси,Грузия). Он провел серию исследований в области государственных структур и гражданского образования. Он также является автором более чем 20 монографий и статей, и редактором 10 книг.

Рипсиме Манукян возглавляет Исполнительный Офис Института Демократии и Прав Человека (ИДПЧ), Ереван, Армения. Круг ее исследовательских интересов включает общественное управление, децентрализацию, вопросы местного управления и экономику. Она является автором многочисленных публикаций по вопросам местного управления, в том числе сборника «Основы Местного Самоуправления», а также методических пособий и образовательных буклетов по вопросам развития местных сообществ. Она имеет большой опыт в сфере преподавания и обучения представителей местных властей.

Игорь Коряков является сотрудником Международного Института Демократии и Содействия Выборам (МИДСВ). Круг его исследований включает вопросы выборов, муниципального управления, местной и национальной политики, и международного развития. Он имеет опыт работы на национальном и международном уровне, включая ООН. Он также имеет степень магистра общественной политики Гарвардского университета.

Тимоти Д. Сиск - преподаватель Школы Международных Отношений и Программы по Урегулированию Конфликтов при Денверском университете. Его исследования направлены на взаимосвязь демократии и мира в разрозненных обществах. Бывший сотрудник по вопросам исследований в федеральном Институте Мира США в Вашингтоне, на протяжении 15 лет г-н Сиск работал научным сотрудником и аналитиком международных отношений и внешней политики США. Он является автором четырех книг и многочисленных статей, в том числе «Демократизация в ЮАР» (Принстон, 1995) и «Разделение Власти и Международного Посредничества в Условиях Этнических Конфликтов» (Комиссия Карнеги по предотвращению конфликтов, 1995).

ОРГАНИЗАЦИЯ «INTERNATIONAL IDEA» НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ: ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОЙ ДЕМОКРАТИИ

Организация «International IDEA» активно поддерживает и защищает внутринациональные демократические процессы на Южном Кавказе, основанные на участии населения. Являясь международной межправительственной организацией, International IDEA доказала свою беспристрастность и способность задействовать в сжатые сроки обширную сеть теоретиков и практиков-реформистов из различных регионов Южного Кавказа, и вовлечь их в диалог о проблемах региона. Подобный целенаправленный и многосторонний анализ проблем, стоящих перед демократией, позволяет национальным политическим деятелям включать свои проблемы в политическую повестку дня и выступать за политические перемены.

На Южном Кавказе организация «International IDEA» не только создает благоприятные условия для участия и проведения дебатов, но и помогает политическим институтам в решении их проблем, в частности, на местном уровне. Организация «International IDEA» оказывает услуги по усилению потенциала соответствующих органов государственного управления, неправительственных организаций и политических институтов. Поддержка институциональных реформ осуществляется с середины 2002 года в результате анализа, в частности, в области проведения выборов в рамках проекта «Мост Южный Кавказ», а также в области местного самоуправления в рамках проекта «Демократия на местном уровне. Руководство для Южного Кавказа». На региональном уровне соответствующие лица из трех южно-кавказских республик будут все активнее участвовать в мероприятиях организации «International IDEA», и, тем самым, обмениваться опытом, создавая прочное региональное сотрудничество деятелей демократического толка.

Журнал в поддержку демократии на Южном Кавказе – «Гранат» (*«The Pomegranate»*) – создан в ноябре 2002 года по инициативе и при поддержке организации «International IDEA», совместно с партнерами из Армении, Азербайджана и Грузии, в качестве форума для размышлений и обмена мнениями о перспективах развития регионального сотрудничества между теоретиками, активистами и политическими деятелями.

В сентябре 2003 года организация «International IDEA» дала старт аналитической дискуссии – «Построение демократии в Грузии» – на базе обсуждения двенадцати недавно опубликованных дискуссионных статей и повестки дня. Эта публикация – результат первого этапа оценочного процесса, который завершится всесторонним документом, включающим анализ демократии в Грузии и политическую повестку дня в 2005 году.

На базе успешного завершения первого этапа, особенно, на основе результатов оценки, проведенной в Грузии и предварительного обсуждения на Южном Кавказе, организация «International IDEA» продолжит работу в тесном сотрудничестве с Грузией, Арменией и Азербайджаном, а также с другими региональными и международными партнерами.

Подробнее о программе и ее деятельности можно узнать в группе по реализации программы IDEA Южный Кавказ и на веб-сайте программы, на котором выведен обзор и обновленная информация о программе, а также «линки» с соответствующими документами и ресурсами: <<http://www.idea.int/southcaucasus>>.

КОНТАКТЫ INTERNATIONAL IDEA ПО ПРОГРАММЕ “ЮЖНЫЙ КАВКАЗ”:

Представитель и руководитель программы International IDEA на Южном Кавказе:

Г-жа Армине Аракелян,

Тел/Факс: 374 1 56 54 84

Email: a.arakelian@idea.int; armineh@arminco.com

www.idea.int

www.idea.int/southcaucasus/

Офис программы в Армении:

83 ул. Теряна, кв. 24

375009 Ереван, Армения

Тел/Факс: 374 1 56 54 84

Email: idea@arminco.com

Контактная группа в Грузии:

20, ул. Табидзе

Тбилиси 0105

Тел.: 995 32 997261

Сот.: 995 93 362838

Email: idea@cipdd.org

Штаб-квартира в Швеции:

Г-жа Зоэ Милз, административный менеджер

Стромсборг, 10334 Стокгольм, Швеция

Тел.: 46 8 698 37 17

Факс: 46- 8 20 24 22

Email: z.mills@idea.int

www.idea.int

www.idea.int/southcaucasus/



О Международном институте демократии и содействия выборам (IDEA)

Созданный в 1995 году, Международный институт демократии и содействия выборам (IDEA) - межправительственная организация, преследующая цель способствовать развитию устойчивой демократии по всему миру.

Цели IDEA

- Помогать странам создать условия для демократического развития.
- Является местом встреч и диалога между учеными, лицами принимающими политические решения и активистами демократии со всего мира.
- Синтезирует практический опыт и исследовательскую работу, разрабатывает практические инструменты для поддержки развития демократических процессов.
- Поддерживает прозрачность, подотчетность, эффективность и профессионализм в организации демократических выборов.
- Содействует процессам оценки, мониторинга и поддержки демократии в самих странах, осуществляемым самими гражданами и заинтересованными сторонами.

Сфера текущей деятельности IDEA

- Избирательные системы и проведение выборов
- Политическое участие и вовлечение женщин в политику
- Управление и финансирование политических партий
- Показатели демократии и ее оценка
- Развитие демократии и диалога в пост-конфликтный период
- Демократия на местном уровне

ШТАБ-КВАРТИРА В ШВЕЦИИ

International IDEA
Стромсборг, SE-103 34
Стокгольм, Швеция
Тел: +46-8-698 37 00
Факс: +46-8-20 24 22
e-mail: info@idea.int
website: www.idea.int

ОФИС ПРОГРАММЫ В АРМЕНИИ

ул. Теряна 83, кв. 24
375009 Ереван, Армения
Тел./Факс: +374-1-56 54 84
e-mail: idea@arminco.com
website: www.idea.int/southcaucasus/

КОНТАКТНАЯ ГРУППА В ГРУЗИИ

ул. Табидзе 20,
Тбилиси 0105, Грузия
Тел.: +995 32 997261
Моб.: +995 93 362838
e-mail: idea@cipdd.org