

## ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА: ДЕФИЦИТ ДИАЛОГА\*

*The topic development of civil society is gaining the attention of researchers in recent years. A special role in this process is given to the dialogue between the state and civil society. This article explores specific experiences of civil society development in the Republic of Moldova, as well as analyzes the model of interaction between the institutions of civil society and the state - cooperation, lack of co-operation (ignore), and confrontation, which were manifested in certain time periods the country's development*

Диалог в сфере политических отношений всегда занимал и продолжает занимать особое место в политической жизни мирового сообщества, являясь разумной альтернативой насилию, революциям, восстаниям, бунтам и другим проявлениям политического экстремизма, радикализма и нонтолерантности. При этом под диалогом в политике понимается не разговор двух и более лиц по политической проблематике, а определенная конфигурация взаимодействия, переговорный процесс и партнерство, строящиеся на принципах дискурсивного равноправия между субъектами политической коммуникации, стремящихся к взаимопониманию и достижению взаимовыгодного результата, учитывающего широкий спектр существующих мнений и интересов.

Диалог государства и гражданского общества, являясь одной из разновидностей политического диалога, в тоже время нередко выступает как социальный (в широком смысле) или гражданский (общественный) диалог. В такой диалог вовлечены не только институциональные субъекты, акторы или агенты политики (государство, политические партии, политические лидеры, политтехнологи и т.д.), но и рядовые граждане, общественные объединения и некоммерческие организации «третьего сектора», напрямую не связанные со сферой политики, но играющие все более возрастающую роль в политической жизни общества.

В научной литературе существует множество подходов к исследованию моделей взаимодействия институтов гражданского общества и государства. В данной статье автор будет опираться на модель, предложенную российским исследователем А.Ю. Сунгуровым, так как она, на наш взгляд, является наиболее систематизированной и позволяет применить данные модели для конкретного временного периода развития Республики

---

\* “This research was supported by a Marie Curie International Research Staff Exchange Scheme Fellowship within the 7th European Community Framework Programme: Possibilities and limits, challenges and obstacles of transferring CEE EU pre-accession best practices and experience to Moldova’s and Georgia’s pre-accession process. EU-PREACC Grant Agreement Number: PIRSES-GA-2012-318911. Project period: 01.03.2013-28.02.2017”

Молдова. Автор рассматривает три варианта взаимодействия органов власти и гражданских структур: *сотрудничество*, *отсутствие сотрудничества (игнорирование)* и *конфронтация* [11]. При этом сотрудничество может быть как партнерским, подразумевающим в определенном смысле равенство сторон и взаимодействию, построенном на доминировании, вплоть до полного подчинения одной из сторон. Ясно, что в реальных современных условиях такой доминирующей стороной может быть только государство. Рассмотрим эти варианты подробнее, выделяя в рамках каждого из них конкретные модели.

#### **А. Партнерское взаимодействие**

*Модель поддержки* развития некоммерческих организаций (НКО), или «модель садовника». Органы власти принимают нормативные акты, способствующие появлению и развитию независимых общественных организаций как основы зарождающегося гражданского общества, и предпринимают конкретные действия по поддержке развития таких организаций.

*Партнерская модель*, при которой государственные органы понимают важность независимых неправительственных организаций и не пытаются ими управлять, а участвуют в различных формах диалога с НКО. Важным критерием для существования подобной модели является понимания ответственными представителями органов государственной власти важности для эффективного демократического государства самого феномена общественного контроля, готовность услышать результаты такого контроля и принять меры для исправления выявленных недостатков.

*«Модель архитектора»*. Организации гражданского общества формируют публичную политику, предлагая повестку дня, а также варианты решения определенных проблем, участвуют в реализации реформы конкретных институтов государственной власти.

#### **Б. Взаимодействие, основанное на доминировании власти**

*Патерналистская модель*. Государство разрешает определенную автономию неправительственных организаций при условии, что те не вмешиваются в дела власти, а также обеспечивают поддержку соответствующих кандидатов на выборах. В обмен на политическую лояльность властные структуры обеспечивают определенную поддержку деятельности подобных организаций (представления бесплатных помещений или льготной аренды, прямого финансирования, оказание преференций при распределении грантов и иными способами).

*Модель «Приводных ремней»*. В этой модели государственный аппарат рассматривает все общественные организации исключительно как передаточные механизмы от руководства к рядовым жителям страны, но ни о какой самостоятельности в этом случае говорить не приходится. Общественные организации играют роль приводных ремней в политической системе, находящейся под полным контролем руководства.

## **В. Отсутствие взаимодействия (игнорирование)**

*Модель игнорирования*, когда государство не замечает большинства НКО, не мешает, но и не помогает их деятельности. Такая модель может быть реализована в условиях разнообразной негосударственной поддержки деятельности НКО, с одной стороны, и концентрации власти на разнообразных политических и экономических проблемах, с другой.

## **Г. Конфронтация**

*Модель «Борьбы с противником»*. В рамках этой модели представители государства видят, как правило, неоправданно, в лице неправительственных организаций, в первую очередь правозащитного толка, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель, опасность для собственной власти, и стараются осложнить их деятельность или даже закрыть их. При этом финансирование из международных фондов трактуется как превращение такой организации в «агента иностранного влияния».

*Модель «Гражданского неповиновения»*. В условиях нарушения властью гражданских прав человека и политических свобод некоторые общественные организации избирают тактику гражданского неповиновения – участие в несанкционированных митингах, пикетах, других действиях, вызывающих репрессивные меры со стороны власти, переходя тем самым уже фактически в плоскость политической борьбы. Органами власти такое поведения часто трактуется как экстремистское.

Важно отметить, что в реальной ситуации всегда существует сочетание нескольких видов подобных моделей, однако в большинстве случаев можно выделить преобладающую модель. В данной статье мы рассмотрим, как изменялся тип преобладающей модели и представленность других в конкретный временной период в Республике Молдова.

Первые годы переходного периода в Республике Молдова, на стадии становления независимого государства и гражданского общества, доминировала «модель игнорирования», которая не сопровождалась институциональным диалогом между двумя секторами, хотя представители государственных органов постоянно приглашались на Форумы неправительственных организаций (НПО), которые регулярно приводились с 1997 года. В 2002 году был запущен Социальный Пакт, посредством которого президент пытался создать общую платформу для диалога со всеми социальными партнерами. Политический диалог (*policy dialogue*) становится актуальным для Республики Молдова одновременно с консолидацией отношений с Европейским Союзом после запуска Европейской политики соседства и стратегической переориентации всего молдавского политического класса, сразу после парламентских выборов весной 2005 года. Можно констатировать, что в этот период на смену «модели игнорирования» пришла «модель поддержки» / модель садовника.

Провозгласив европейскую интеграцию стратегическим направлением развития государства, Республика Молдова наложила особую ответственность как на органы публичной власти всех уровней, так и на гражданское общество за будущее страны и народа. Признавая необходимость повышения эффективности принятия решений в процессе законотворческой деятельности с учетом европейских стандартов и налаживания открытого и эффективного сотрудничества с гражданским обществом, Постановлением Парламента № 373-XVI от 29 декабря 2005 года была принята *Концепция сотрудничества между Парламентом и гражданским обществом*. Документ предусматривает комплексный механизм сотрудничества между Парламентом и гражданским обществом: экспертные советы; постоянное консультирование; специально созываемые собрания; публичные слушания и годовая конференция [6].

Также в конце 2008 года, был принят *Закон о прозрачности процесса принятия решений*, вступивший в силу с 05.03.2009, который регулирует процедуры обеспечения прозрачности в процессе разработки и принятия решений. Закон предусматривает, что органы публичной власти проводят консультации с гражданами, объединениями, иными заинтересованными сторонами по проектам нормативных и административных актов, которые могут иметь социальные, экономические, природоохранные последствия (для образа жизни и прав человека, для культуры, здоровья и социальной защиты, для местных сообществ и общественных услуг) [3].

Смена правительства в 2009 году и динамизация отношений Молдовы с Европейским Союзом в рамках Восточного партнерства, внесли изменения в отношения между государством и гражданским обществом, положив начало *партнерской модели*. Правительство провело ряд реформ, согласованных с Европейской комиссией, институционализировало отношения с гражданским обществом путем создания Национального совета по участию (НСУ).

Совет был создан при Правительстве Республики Молдова в качестве консультативного органа и обеспечения участия гражданского общества и частного сектора в процессе разработки, внедрения, мониторинга, оценки и пересмотра политик и способствованию принятия общественных политических решений, отвечающих интересам общества [7]. На определенную динамику в деятельности НСУ указывают следующие цифры: если в 2009 году всего 38% принятых кабинетом министров решений обсуждались с неправительственными организациями, то в 2010 году это число выросло до 83%, а в 2011 году этот показатель составил 84% [1].

Развитие гражданского общества стало национальным приоритетом, который нашел свое отражение в официальных государственных документах. В 2008 г. был принят первый стратегический документ по развитию гражданского общества, а именно *Стратегия развития гражданского общества на 2009-2011 годы*, позже, в сентябре 2012 г.,

парламент Республики Молдова принял *Стратегию развития гражданского общества на 2012-2015 годы* и *План действий по реализации Стратегии*. Задачей Стратегии является создание благоприятных условий для развития активного гражданского общества, способного внести свой вклад в поступательное развитие демократии в Республике Молдова, содействовать социальной сплоченности и развитию социального капитала [4]. Для осуществления поставленной задачи Стратегия предусматривает три общие цели:

укрепление основы участия гражданского общества в разработке и мониторинге проведения публичных политик;

продвижение и укрепление финансовой устойчивости гражданского общества;

развитие активной гражданской позиции и волонтерства.

Процесс управления Республики Молдова после 2009 года следует разделить на два периода: 2009-2012 гг. и 2013-2014 гг. В течение первого периода европейская составляющая молдавской политической системы пыталась бороться с олигархической, которая возникла во время пребывания коммунистов у власти, и продвигать европейский курс страны. В течение второго периода после трагического инцидента в Заповеднике «Pădurea Domnească» и внутреннего политического кризиса олигархической составляющей удалось взять верх над европейской. Господство олигархии над отечественной институциональной системой выразилось и проявилось в глубоком банковском, экономическом и политическом кризисе в обществе, иллюстрацией которого является кража \$ 1 млрд из банковской системы.<sup>1</sup>

Взаимодействие между гражданским обществом и государственными институтами резко ухудшилось после парламентских выборов в 2014 г., когда относительная доля «партнерской модели» стала падать, постепенно переходя в «модель игнорирования» (в 2013-2014 гг. они сосуществовали).

Согласно Отчету о достижениях Республики Молдова в рамках Европейской политики соседства за 2014 г., «гражданское общество участвовало в принятии решений на центральном уровне через информационную деятельность Национального совета по участию, который наблюдает над деятельностью правительства, и Совета НПО, который наблюдает над деятельностью Парламента. Тем не менее, степень активного участия в контроле над осуществлением государственной политики и мониторинге местных органов государственной власти была низкой. Национальная стратегия развития гражданского общества на 2012-2015 гг. была реализована лишь на 20%. Хотя участие гражданского общества в процессах принятия решений увеличилось, фактически были приняты лишь несколько рекомендаций гражданского общества, поскольку механизм консультаций не был полностью внедрен» [10, 8].

---

<sup>1</sup> Чтобы представить размеры этой суммы, следует отметить, что она эквивалентна 13% ВВП и 58% доходов бюджета в 2014 году.

Факт низкого уровня участия граждан в процессе управления подтверждается членами НСУ в Республике Молдова. «Правительство не всегда прислушивается к обществу при утверждении некоторых решений. По их словам, важные проекты нередко проводятся по-быстрому, что не позволяет их подробно проанализировать. Также существуют решения, одобренные правительством, в которых не соблюден закон прозрачности принятия решения, в результате чего они оказали негативное влияние на общество. Речь идет о „Banca de Economii” и о концессии Международного аэропорта Кишинэу. Таким образом, в определенных ключевых решениях гражданское общество привлекалось периодически и в значительной степени потому, что политики намеренно маргинализировали гражданское общество» [5].

Следует отметить, что мандат Национального совета по участию, созданный правительством, не был продлен после 2014 года. Хотя бывшие премьер-министры Республики Молдова Кирилл Габурич и Валериу Стрелец заявили, что запустят процесс отбора членов Национального совета по участию, это не было выполнено.

Ассоциация за демократию через участие (ADEPT) в 2013 году провела мониторинг деятельности законодательного органа и пришла к выводу, что сотрудничество парламента с гражданским обществом не является эффективным. В отчете ADEPT обратила внимание на вызывающий обеспокоенность процент проектов документов, которые рассматриваются с нарушением срока, установленного для постоянного консультирования, отметив еще более тревожный процент проектов, обсужденных и принятых в тот же день или на следующий календарный день после регистрации. Данный факт не только не служит стимулом для участия общественности, но и подрывает весь законотворческий процесс. Спешка, с которой происходит законодательная процедура, свидетельствует о серьезных проблемах в управлении законотворческим процессом. Грубое и неоднократное нарушение законодательных процедур подрывает доверие общественности к доброму намерению законодателя, который, по всей видимости, руководствуется иными интересами, но не общественным интересом, а ведь общественный интерес заключается в легитимном, уравновешенном, логичном, последовательном и прозрачном законотворческом процессе [2, 28].

Обеспокоенность создавшейся политической ситуации в стране гражданское общество в РМ выразило в резолюции, принятой участниками Генеральной ассамблеи Форума гражданского общества "Восточного партнерства" в Киеве 21-23 ноября 2015 г. по инициативе Национальной платформы РМ.

В документе выражено разочарование тем, как госучреждения ведут с гражданским обществом диалог для решения политического кризиса и продвижения повестки дня реформ в Молдове. По мнению правозащитников, "такое отношение к процессу правления компрометирует процесс реализации Соглашения об ассоциации ЕС-РМ. В 2015 г.

реализовано только 21% из Плана действий по реализации Соглашения, что отодвигает РМ на последние позиции в процессе евроинтеграции. Невыполнение обязательств ведет к уменьшению доверия общества к Евросоюзу и негативно влияет на образ ЕС в Молдове. Госучреждения показывают безответственное отношение к сотрудничеству с гражданским обществом, что доказывает отсутствие желания к осуществлению реформ и к рекомендациям со стороны гражданского общества" [8].

В создавшихся условиях произошла активизация гражданского общества, выражающая в протестах против олигархической составляющей в государственных учреждениях или против государства-заложника. Во главе протестов в начале находилась

Гражданская платформа «Dreptate și adevărul» («Достоинство и правда»), созданная 24 февраля 2015 г. Цель платформы заключалась в объединении под своими знаменами молдавского общества, возвращении страны в правовое поле, создании условий для появления нового ответственного, некоррупцированного политического класса, а также гражданского общества, способного выполнять свою миссию участия в управлении страной и контроле над властью.

Требования Платформы «Dreptate și adevărul» («Достоинство и правда»):  
досрочные парламентские выборы;  
отставка Президента Республики, Председателя Парламента, главы Правительства;  
реформирование номинально состава Центральной Избирательной Комиссии;  
международное расследование кражи 1 миллиарда долларов из банковской системы и отстранение должностных лиц, ответственных за кражу.

В период сентября-октября 2015 г. проходили встречи между представителями власти и лидерами платформы, но конкретных результатов не было достигнуто, а власть продолжала игнорировать требования гражданского общества. Масштабные протесты начались 20 января 2016 г., когда парламент проголосовал за новый состав кабинета министров. К митингующим присоединились еще две партии: Партия социалистов Республики Молдова и «Наша Партия». Впервые левые, центристы и правые, которые до сих пор открыто, враждовали друг с другом, объединились для борьбы с существующим режимом. Это был очень серьезный сигнал для властей. Ведь если до сих пор оппозиция действовала разрозненно, теперь она объединилась. Произошла серьезная концентрация людей, СМИ, НПО, финансовых и идеологических ресурсов. В результате председатель парламента Андриан Канду подтвердил готовность властей к диалогу с лидерами протестов и возможном выполнении ряда их требований.

4 февраля 2015 г. в Кишиневе состоялся Гражданский форум под названием "Консолидация гражданского общества в борьбе с олигархическим режимом", на котором была принята резолюция с требованиями, которые молдавские власти должны выполнить

в течении 30 дней. Резолюция Гражданского форума содержала 9 основных требований, в том числе: [9]

- Нахождение решения по всенародному избранию следующего президента. Принятие законных рамок для одновременного проведения досрочных парламентских выборов и всенародных президентских выборов не позднее осени 2016 года.

- Отставка генерального прокурора; Отставка всего состава членов ЦИК; Выбор президента и вице-президента НБМ в рамках конкурса с международным жюри.

- Прекращение преследования, в том числе уголовного преследования протестующих и немедленное освобождение политических заключенных группы Петренко.

- Ограничение владения медийной собственностью одним юридическим лицом до не более двух единиц.

Согласно документу, "в случае невыполнения этих требований власть должна взять на себя всю ответственность за все последствия, а народ оставляет за собой право применять положения Преамбулы ко Всеобщей декларации прав человека, а именно право на восстание против тирании и угнетения, в том числе прямое исполнение своего народного суверенитета".

Происходящие события отчетливо оформили основные тенденции во взаимодействии молдавского государства и гражданского общества, которые проявились в «модели гражданского неповиновения».

На данный момент молдавское общество сталкивается со следующими проблемами – оторванность власти от общества и нерешенность большого количества насущных проблем; популизм и отсутствие стратегического лидерства; отсутствие или недостаточная прозрачность системы социальных лифтов, позволяющей талантливым людям во всех сферах реализовывать свой потенциал; отсутствие ясных критериев оценки эффективности власти. Одним из способов решения это смена парадигмы деятельности институтов государства, в которой гражданская активность, экспертиза, контроль станут неотъемлемой частью всех процессов и этапов формирования государственных решений. А это означает переход к партнерской модели, при которой государственные органы понимают важность независимых неправительственных организаций и не пытаются ими управлять, а участвуют в различных формах диалога с НКО.

Для реализации такого перехода необходимо законодательно усилить потенциал гражданского общества в диалоге с государством, в первую очередь, расширить его контрольные и экспертные функции. Для этого необходимо принять следующие меры:

- создание системы противодействия коррупции (антикоррупционная люстрация и т.д.)

Молдова не может нормально развиваться, если государственные структуры не будут очищены от лиц, которые злоупотребляют служебным положением в личных целях. Одна



из форм защиты политической безопасности – это противодействие коррупции. В системе антикоррупционных действий важную роль играет антикоррупционная люстрация государственных чиновников, полиции, судей, прокуроров, депутатов всех уровней, функционеров политических партий.

решение проблемы избрания президента (парламент, всенародное избрание), а также выборов в парламент (по партийным спискам, по одномандатным округам и т.д.)

Принятия закона «О выборах в парламент Молдовы по одномандатным округам». Цель закона — приблизить высший законодательный орган страны к народу, создать социальные лифты для граждан Молдовы. Формирование Парламента по партийным спискам порождает зависимость депутата от составителя списка, но никак не обязывает его ответственности перед избирателями. К тому же возникают дополнительные проблемы, а именно, раз конкретно данного депутата никто не избирал, считается, что он избран всем народом, ни перед кем не отвечает и не может быть отозван избирателями. Переход к одномандатным округам не означает, что нивелируется роль партий. Партии могут продвигать своих кандидатов по одномандатным округам. Но им придется конкурировать с независимыми кандидатами, что должно обострить политическую борьбу, улучшить отбор будущих депутатов. Такая система успешно работает в многих развитых странах, и она себя оправдывает.

создание институциональных условий и стимулировать практики, обеспечивающие развитие активного и ответственного гражданского общества.

Роль сильного гражданского общества имеет здесь решающее значение, так как оно может оказывать давление на власть таким образом, чтобы правящие круги выполняли взятые на себя обязательства и не отклонялись от намеченного курса в зависимости от политических интересов.

### *Библиография:*

Raportul de activitate a Consiliului Național pentru Participare 2010-2012. [www.cnp.md/en/activities/item/download/742](http://www.cnp.md/en/activities/item/download/742)

Transparența decizională în activitatea parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare. <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizională-parlament-2013.pdf>

Закон о прозрачности процесса принятия решений. <http://lex.justice.md/ru/329849/>

Закон об утверждении Стратегии развития гражданского общества на 2012–2015 годы и Плана действий по внедрению Стратегии. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=346217&lang=2>

Национальный совет по участию недоволен сотрудничеством с правительством. [http://ru.publika.md/nacionalnyy-sovet-po-uchastiyu-nedovolen-sotrudnichestvom-s-pravitelstvom\\_486101.html](http://ru.publika.md/nacionalnyy-sovet-po-uchastiyu-nedovolen-sotrudnichestvom-s-pravitelstvom_486101.html)

Постановление Парламента № 373 от 29.12.2005 об утверждении Концепции сотрудничества между Парламентом и гражданским обществом. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=314906&lang=2>

Постановление Правительства № 11 от 19 января 2010 года по созданию Национального совета по участию. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341882&lang=2>

Резолюция Молдавской Национальной Платформы на 7-й Ассамблее гражданского общества Восточного Партнерства. [http://www.eap-csf.md/images/Resolution\\_No5\\_Moldova\\_Ru.pdf](http://www.eap-csf.md/images/Resolution_No5_Moldova_Ru.pdf)

Резолюция Гражданского форума: У режима в распоряжении 30 дней, чтобы выполнить требования. <http://www.moldnews.md/rus/news/78622>

Совместный рабочий документ: Реализация Европейской политики соседства в Республике Молдова. Достигнутый в 2014 году прогресс и рекомендации к действиям. [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press\\_corner/repulic-of-moldova-enp-report-2015\\_ru.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/repulic-of-moldova-enp-report-2015_ru.pdf)

Сунгуров А. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества. [http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov\\_modeli.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf)