

Страны на распутье 2005

Методология

Исследование "Фридом Хауз" озаглавленное "Страны на распутье" представляет сравнительный анализ деятельности государства по четырем критериям демократического управления: подотчетность и право голоса, гражданские свободы, верховенство закона, противодействие коррупции и прозрачность. В данном исследовании дается оценка деятельности по этим направлениям в 30 странах, которые находятся на решающем этапе своего развития, определяющим их политическое будущее.

В отчете отражены события за период от 1 октября 2003 г. по 30 сентября 2004 г. Помимо этого, в настоящем исследовании современного состояния стран, авторам было предложено указать произошедшие до 1 октября 2003 г. определяющие события, крупные реформы и задержки в развитии, а также важные тенденции, позволяющие пролить свет на существующее положение дел.

Отчет 2005 г. является вторым в серии отчетов "Страны на распутье". В нем дается анализ 30 стран, причем страны, представленные в данном отчете, отличаются от стран, рассматриваемых в отчете за 2004 г. В сотрудничестве с группой специалистов "Фридом Хауз" была разработана методология, предполагающая использование анкет как для подготовки описательного анализа, так и для оценки каждого правительства в цифровых показателях. Методология исследования позволила авторам добиться прозрачности и последовательности в оценке и анализе рассматриваемых стран с использованием идентичных ориентиров в подготовке описательной и оценочной частей отчета, обеспечивая взаимное усиление обоих индикаторов. Таким образом, окончательный результат представляет собой систему сравнительных рейтингов, сопровождаемых описательным анализом, что позволило отразить приверженность каждого из правительств принятию положительных нововведений в законодательство, а также соблюдение ими существующих законов.

Методология данного исследования была разработана для издания 2004 г. комитетом ведущих консультантов из академических и ученых кругов. В состав комитета вошли Лэрри Даймонд (Гуверовский институт), Эдриан Каратницкий (Фридом Хауз), Пол Мартин (Колумбийский университет), Рик Мессик (Всемирный банк), Тэд Пикконе (Институт "Открытое общество"), Луиза Шелли (Американский университет), Джей Веркуилен (Университет Иллинойса, Урбана-Шампейн), Рут Уэдждуд (Университет Джонса Хопкинса) и Дженнифер Уиндсор (Фридом Хауз). После проведения консультаций с комитетом, сотрудниками "Фридом Хауз" была пересмотрена и скорректирована методология на 2005 г. В частности, в раздел "Верховенство закона" был добавлен новый подраздел, посвященный праву собственности.

К работе над написанием страновых отчетов по результатам исследования организацией "Фридом Хауз" были привлечены ведущие ученые и аналитики. При подготовке письменного анализа по результатам исследования с сопутствующими сравнительными оценками "Фридом Хауз" был проведен систематический сбор данных. Объем описательного отчета по каждой из стран составляет приблизительно 6 тыс. слов. Проекты описательных отчетов были рассмотрены опытными региональными консультантами с предоставлением письменных замечаний и предложений об

исправлениях, дополнениях и уточнениях. При подготовке описательного анализа от авторов требовалось дать развернутые ответы на каждый из представленных вопросов. Таким образом, страновые описательные отчеты помогают интерпретировать цифровые значения.

Для каждой из 30 стран, принимавших участие в исследовании, "Фридом Хауз" совместно с авторами отчетов и научными консультантами были присвоены цифровые показатели по перечисленным выше четырем тематическим категориям. На первом этапе авторами были представлены цифровые показатели по каждой из подкатегорий в результате изучения каждого из вопросов и выставления баллов по шкале от 0 до 7, где 0 – самая низкая, а 7 – самая высокая оценка деятельности. Региональные консультанты совместно с сотрудниками "Фридом Хауз" провели систематический сравнительный анализ оценок каждой из стран с целью обеспечения точности и справедливости результатов. Все окончательные решения по оценке принимались "Фридом Хауз".

Баллы выставлялись по шкале с диапазоном от 0 до 7, где 0 – самая низкая, а 7 – самая высокая оценка деятельности. Такого рода оценка позволяет проводить сравнительный анализ реформ в исследуемых странах, а также может быть использована для общих выводов об уровне демократического управления в каждой отдельной стране. Указанные рейтинги не следует рассматривать как абсолютные индикаторы ситуации в конкретном государстве.

При выработке системы оценки деятельности правительств, организация "Фридом Хауз" стремилась разработать шкалу такого масштаба, которая бы позволяла фиксировать различные степени колебаний с целью проведения сравнительного анализа стран в текущем году, а также для прослеживания в будущем динамики достигнутого каждой страной прогресса в отдельных областях по сравнению с прошлыми результатами. Разработанная шкала позволила найти золотую середину между широкомасштабной системой оценки, которая может усложнить процесс фиксирования аналитиками небольших различий между различными оценками, и более ограниченной системой, не позволяющей фиксировать степени колебаний показателей между отдельными странами и, таким образом, усложняющей процесс оценки улучшения или ухудшения деятельности правительства с течением времени.

Описательные характеристики и оценки проводились по следующим направлениям, которые были определены "Фридом Хауз" как ключевые для оценки состояния демократического управления внутри страны:

ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ПРАВО ГОЛОСА

- Свободные и справедливые избирательные законы и выборы
- Эффективное и подотчетное правительство
- Гражданская активность и общественный мониторинг
- Независимость средств массовой информации и свобода самовыражения

ГРАЖДАНСКИЕ СВОБОДЫ

- Защита от государственного террора, необоснованного лишения свободы и пыток
- Гендерное равенство и обеспечение прав меньшинств
- Свобода совести и убеждений
- Свобода объединений

ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА

- Независимость судебной власти
- Верховенство закона в гражданских и уголовных делах
- Подотчетность силовых структур и вооруженных сил гражданским властям
- Право собственности

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И ПРОЗРАЧНОСТЬ

- Обстановка, способствующая защите от коррупции
- Существование законов, этических стандартов и разграничений между частным и государственным секторами
- Приведение в исполнение антикоррупционных законов
- Прозрачность деятельности правительства

Помимо основных тематических разделов от авторов требовалось подготовить Введение с кратким описанием истории государства и основных проблем, возникших в ходе его развития. В конце каждого из четырех разделов авторами предлагаются краткие рекомендации, адресованные властям, в отношении вопросов, представляющих наибольшую актуальность и требующих неотложного решения.

Шкала показателей

В исследовании "Страны на распутье" дается оценка достижений стран по каждому из четырех основных направлений согласно шкале от 0 до 7, где 0 – самая низкая, а 7 – самая высокая оценка деятельности. Шкала показателей имеет следующий вид:

От 0 до 2 баллов: Страны, которым присуждена оценка 0, 1 или 2 балла, не гарантируют достаточной защиты, правовых стандартов и прав в оцениваемой категории или гарантируют их в крайне незначительной степени. Законы о защите прав граждан и справедливости политических процессов полностью отсутствуют, редко применяются, либо регулярно подвергаются злоупотреблениям со стороны властей.

От 3 до 4 баллов: Страны, которым присуждена оценка 3 или 4 балла, гарантируют достаточную защиту, правовые стандарты и права в оцениваемой категории в незначительной или крайне незначительной степени. Механизмы правовой защиты слаборазвиты, правоприменение отличается непоследовательностью или коррумпированностью.

5 баллов: Страны, которым присуждена оценка 5 баллов, в некоторой степени обеспечивают достаточную защиту, правовые стандарты и права в оцениваемой категории. Имеет место защита прав и политических стандартов, но правоприменение не отличается надежностью, существует вероятность злоупотреблений. Оценка 5 баллов представляет собой минимальную удовлетворительную оценку в каждой категории.

От 6 до 7 баллов: Страны, которым присуждена оценка 6 или 7 баллов практически в полном масштабе гарантируют достаточную защиту, правовые стандарты и права в оцениваемой категории. Механизмы правовой защиты развиты на высоком уровне и, как правило, находят справедливое применение. Граждане имеют доступ к средствам правовой защиты в случае нарушения их прав, функционирование политической системы протекает гладко.

"Страны на распутье 2005": методологические вопросы

1. Подотчетность и право голоса

1.a. Свободные и справедливые избирательные законы и выборы

1.a.i) Основана ли власть правительства на воле народа, выраженной через очередные, свободные и справедливые выборы, осуществляемые при справедливом избирательном законодательстве, на основе всеобщего равного избирательного права, открытые для участия в них различных партий, проводимые на основании тайного голосования при наблюдении независимого избирательного органа с честным подсчетом голосов и свободные от фальсификации и запугивания?

1.a.ii) Существуют ли равные возможности проведения предвыборной кампании для всех участников избирательного процесса?

1.a.iii) Существует ли возможность для очередности в смене власти среди различных политических партий, представляющих конкурирующие интересы и политические взгляды?

1.a.iv) Существуют ли необходимые нормы для предотвращения чрезмерного влияния по стороны экономической интересов (например, эффективное законодательство касающееся финансирования избирательных кампаний) ?

1.b. Эффективное и подотчетное правительство

1.b.i) Способны ли исполнительная, законодательная и судебная ветви власти следить за деятельностью друг друга и привлекать к ответственности в случае злоупотребления властью?

1.b.ii) Обеспечивает ли государственная система власти независимость процесса принятия политических решений народом от преобладания интересов отдельных влиятельных групп (например, вооруженных сил, иностранных держав, тоталитарных партий, региональных иерархических структур, экономических олигархий) при?

1.b.iii) Проводится ли отбор на государственную службу на конкурсной основе с учетом личных заслуг претендентов? ?

1.b.iv) Принимает ли государство участие в вопросах, отражающих интересы женщин, этнических, религиозных и иных групп, а также лиц с ограниченными возможностями?

1.c. Гражданская активность и общественный мониторинг

1.c.i) Имеют ли представители гражданского общества возможность делать заявления и высказывать свое мнение относительно предстоящих политических и законодательных решений, а также оказывать влияние на их принятие?

1.c.ii) Свободны ли неправительственные организации от правовых препятствий со стороны государства, а также от чрезмерных требований, предъявляемых при регистрации данных организаций?

1.c.iii) Свободны ли от давления со стороны государства доноры и другие учреждения, финансирующие организации гражданского общества и общественные институты.

1.d. Независимость средств массовой информации и свобода самовыражения

1.d.i) Воздерживается ли государство от осуществления прямой или косвенной цензуры в СМИ?

1.d.ii) Выступает ли государство против законов о клевете, препятствующих открытой критике представителей власти?

1.d.iii) Обеспечивается ли государством защита граждан от лишения свободы за свободное выражение собственных взглядов?

1.d.iv) Воздерживается ли государство от определения или регулирования содержания сообщений средств массовой информации иными способами (например, через непосредственное владение средствами массовой информации, трансляционными сетями либо типографиями, с помощью непомерно высоких тарифов, избирательности в расследованиях, запугивания представителей СМИ)?

1.d.v) Воздерживается ли государство от финансирования СМИ с целью пропаганды, преимущественного освещения официальной точки зрения, ограничения доступа к СМИ со стороны оппозиционных партий и критически настроенных граждан?

1.d.vi) Обеспечивается ли государством защита свободы культурного выражения (например, через произведения литературы, искусства и пр.)?

2. Гражданские свободы

2.a. Защита от государственного террора, необоснованного лишения свободы и пыток

2.a.i) Существуют ли механизмы защиты от пыток со стороны государственных должностных лиц, в том числе эффективные меры наказания в случае выявления фактов пыток?

2.a.ii) Гуманны ли условия содержания в тюрьмах, проявляется ли уважение к человеческому достоинству заключенных?

2.a.iii) Насколько эффективна защита, предоставляемая государством политическим оппонентам и другим мирным активистам, а также государственное реагирование на убийства лиц, принадлежащим к этой категории?

2.a.iv) Существуют ли эффективные механизмы защиты от произвола при аресте, в том числе в отношении политических оппонентов и других мирных активистов?

2.a.v) Существуют ли эффективные механизмы защиты от длительного заключения без суда?

2.a.vi) Обеспечивается ли государством защита граждан от жестокого обращения со стороны представителей частного/негосударственного сектора?

2.a.vii) Обладают ли граждане возможностями для эффективного предъявления и удовлетворения исков при нарушении их прав государственными органами?

2.b. Гендерное равенство и обеспечение прав меньшинств

2.b.i) Гарантируется ли государством равенство всех гражданских и политических прав мужчин и женщин?

2.b.ii) Принимаются ли государством меры по предупреждению торговли женщинами и детьми?

2.b.iii) Принимаются ли государством меры, в том числе и законодательного характера, по изменению или отмене существующих законов, норм, обычаев и практик дискриминирующих женщин?

2.b.iv) Гарантируется ли государством полное и эффективное осуществление всех прав и основных свобод человека (в том числе этнических, культурных и языковых) лицам, принадлежащим к различным этническим, религиозным и другим группам, соблюдается ли принцип равенства всех граждан перед законом, по отношению к этим лицам?

2.b.v) Принимаются ли государством меры, в том числе и законодательного характера, по изменению или отмене существующих законов, норм, обычаев и практик дискриминирующих различные этнические, религиозные или другие группы?

2.b.vi) Предпринимаются ли государством прогрессивные усилия по изменению или отмене существующих законов, норм, обычаев и практик дискриминирующих лиц с ограниченными возможностями?

2.b.vii) Предпринимаются ли государством адекватные усилия по обеспечению защиты от всех форм трудовой и профессиональной дискриминации?

2.c. Свобода совести и убеждений

2.c.i) Обеспечивается ли государством защита прав неверующих или представителей религиозных меньшинств?

2.c.ii) Воздерживается ли государство от вмешательства в назначение религиозных или духовных лидеров и во внутренние организационные дела конфессиональных организаций?

2.c.iii) Воздерживается ли государство от наложения ограничений на соблюдение религиозных

обычаев, совершение религиозных церемоний и получение религиозного образования?

2.c.iv) Гарантируется ли государством свобода вероисповедания? ?

2.d. Свобода объединений

2.d.i) Признается ли государством право каждого человека на свободу объединений?

2.d.ii) Уважает ли государство права граждан на создание профессиональных союзов и вступление в такие союзы?

2.d.iii) Обеспечивается ли защита граждан от прямого или косвенного принуждения со стороны государства к вступлению в объединения (например, по причине наделения членов объединения определенными преимуществами)?

2.d.iv) Обеспечивается ли государством эффективная защита и признание прав общественных объединений, деловых и политических организаций, связанных с организацией, мобилизацией и защитой интересов в мирных целях?

2.d.v) Воздерживается ли государство от применения избыточной силы в ходе демонстраций и массовых акций протеста?

3. Верховенство закона

3.a. Независимость судебной власти

3.a.i) Соблюдаются ли независимость, беспристрастность и отсутствие дискриминации, в частности в отношении экономических, политических и религиозных факторов, при отправлении правосудия?

3.a.ii) Обеспечивается ли защита судей от вмешательства со стороны исполнительной или законодательной власти?

3.a.iii) Соблюдаются ли законодательной, исполнительной и другой государственной властью судебные решения, не подлежащие пересмотру (за исключением установленных процедур пересмотра судебного решения)?

3.a.iv) Осуществляется ли назначение судей и освобождение их от должностных обязанностей на справедливой и объективной основе?

3.a.v) Обладают ли судьи необходимой юридической подготовкой при вступлении в должность?

3.b. Верховенство закона в гражданских и уголовных делах

3.b.i) Существует ли в правовой системе принцип, согласно которому обвиняемый считается невиновным до тех пор, пока его вина не будет доказана?

3.b.ii) Имеют ли граждане доступ к справедливому, открытому и своевременному слушанию дела в компетентном, независимом и объективном суде?

3.b.iii) Обладают ли граждане правом на независимую юридическую помощь и доступом к такой помощи?

3.b.iv) Предоставляется ли государством доступ к независимой юридической помощи для граждан, обвиняемых в тяжких уголовных преступлениях, в случае если обвиняемые не могут обеспечить себе такую помощь?

3.b.v) Обладает ли прокуратура независимостью от политического управления и надзора?

3.b.vi) Осуществляется ли судебное преследование в случае злоупотреблений власти и других нарушений со стороны государственных служащих и представителей правящей партии?

3.b.vii) Обеспечивается ли всеобщее равенство перед судом и органами правосудия?

3.c. Подотчетность силовых структур и вооруженных сил гражданским властям

3.c.i) Существуют ли эффективные и демократические механизмы регулирования деятельности органов правопорядка, вооруженных сил и органов внутренней безопасности со стороны гражданских властей через судебную, законодательную и исполнительную ветви власти?

3.c.ii) Свободны ли органы правопорядка, вооруженные силы и органы внутренней безопасности от влияния и управления со стороны представителей негосударственного сектора?

3.c.iii) Воздерживаются ли органы правопорядка, вооруженные силы и органы внутренней безопасности от вмешательства в политические процессы?

3.d.Право собственности

3.d.i) Гарантируется ли государством всеобщее право индивидуального и коллективного владения собственностью?

3.d.ii) Обеспечивается ли государством надлежащее соблюдение права собственности и соблюдение условий договоров?

3.d.iii) Гарантируется ли государством защита граждан от произвольного и несправедливого отчуждения собственности (к примеру, случаи несправедливого отчуждения права собственности для государственного пользования или в политических целях)?

3.d.iv) Производится ли государством надлежащее разрешение противоречий между официальными и традиционными (например, связанными с обычаями коренного населения) нормами, регулирующими имущественные права?

4. Противодействие коррупции и прозрачность

4.a. Обстановка, способствующая защите от коррупции

4.a.i) Свободны ли правительственные органы от чрезмерных бюрократических предписаний, требований о регистрации и других ограничений, создающих возможности для возникновения коррупции?

4.a.ii) Воздерживается ли государство от чрезмерного участия в экономических процессах?

4.a.iii) Обеспечивается ли государством соблюдение разделения между государственной службой и личными интересами государственных служащих?

4.a.iv) Существуют ли надлежащие процедуры обнародования финансовых сведений с целью предупреждения конфликта интересов среди государственных служащих (например, существуют ли возможности для изучения и проверки достоверности сведений об имуществе и доходах государственных служащих общественностью и средствами массовой информации)?

4.a.v) Предпринимаются ли государством надлежащие меры для предупреждения возникновения конфликта интересов в частном секторе?

4.b.Существование законов, этических стандартов и разграничения между частным и государственным сектором

4.b.i) Обеспечиваются ли государством эффективные законодательные или административные механизмы для поощрения честности, а также предупреждения, выявления и наказания случаев коррупции среди государственных служащих?

4.b.ii) Предоставляются ли государством необходимые механизмы для отстаивания пострадавшими от коррупции своих прав?

4.b.iii) Обеспечивается ли государством защита от распространения коррупции и взяточничества в сфере высшего образования (например, требуется ли давать взятки для поступления в учебное заведение или для получения хороших оценок)?

4.b.iv) Обеспечивается ли налоговым ведомством эффективное использование систем внутреннего аудита для обеспечения подотчетности в налоговой сфере?

4.b.v) Существует ли аудиторский орган, не входящий в состав исполнительной власти и свободный от политического влияния (например, институт генерального аудитора или омбудсмана), обладающий широкими полномочиями для выявления случаев незаконной или неразумной траты средств?

4.c.Приведение в исполнение антикоррупционных законов 4.c.i) Существуют ли учрежденные правительством эффективные и независимые органы расследования или ревизии финансовой

отчетности? Могут ли они исполнять свои функции беспрепятственно и без политического давления?

4.c.ii) При обвинениях в коррупции государственных чиновников национального и местного уровня проводится ли в каждом случае тщательное расследование и беспристрастное судебное преследование?

4.c.iii) Получают ли случаи обвинения в коррупции широкое и всестороннее освещение в средствах массовой информации?

4.c.iv) Существует ли правовое поле для защиты свидетелей и активистов, участвующих в борьбе против коррупции, которое гарантирует безопасность в случае сообщения о случаях взяточничества и коррупции?

4.d. Прозрачность правительственной деятельности

4.d.i) Существует ли достаточная прозрачность в правовой, регулятивной и судебной сферах, выражающаяся в доступе общественности к правительственной информации?

4.d.ii) Обладают ли граждане законным правом получения информации о деятельности правительства и возможностью требовать получения такого рода информации в государственных органах?

4.d.iii) Предпринимаются ли государством прогрессивные усилия для обеспечения доступа лиц с ограниченными возможностями к информации о правительственных службах и принимаемых решениях?

4.d.iv) Отличается ли процесс формирования административного бюджета комплексным подходом и прозрачностью? Существуют ли возможности для законодательного контроля над данным процессом и наблюдения за его выполнением?

4.d.v) Своевременно ли правительством публикуется подробная отчетность о расходах?

4.d.vi) Соблюдается ли государством прозрачность, открытость и принцип эффективной конкуренции при размещении государственных заказов?

4.d.vii) Создаются ли правительством возможности для законного осуществления и распределения зарубежной помощи?