



Секретариат

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1998/L.4
16 April 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ ПО ПРОГРАММЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФИНАНСОВ

Четырнадцатое совещание
4-12 мая 1998 года

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ В АФРИКЕ

Доклад, подготовленный Секретариатом*

* При подготовке настоящего документа помощь Секретариату оказывал г-н Жак Мариэль Нзуанкеу, который выполнял функции консультанта.

**Существующие проблемы и новые тенденции
в области управления
в Африке**

Доклад, подготовленный профессором публичного права и
политологии, экспертом по вопросам государственно-
административной деятельности, финансов и управления
г-ном Жаком Мариэлем НЗУАНКЕУ

(На основании специального соглашения об услугах № 2766
Департамента по экономическим и социальным вопросам)

Дакар, апрель 1998 года

/...

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Введение	8
I. Обзор деятельности и инициатив в области управления	10
1. Глобальные инициативы	10
2. Региональные инициативы	11
II. Определение ключевых категорий и новых тенденций в области управления в Африке	12
A. Ключевые категории управления	12
1. Предварительные соображения	12
2. Демократическое правовое государство	14
a. Основные принципы	14
b. Организационный принцип: разделение властей	14
c. Демократическая конституция	16
3. Демократическое общество	16
a. Участие и легитимность	17
b. Эффективность и ответственность	19
c. Национальная интеграция	22
- Интеграция права и восстановление авторитета судебной власти	24
- Проект правовой реформы	24
4. Формулирование государственной политики и обеспечение руководства ее проведением	27
B. Тенденции, формирующиеся в сфере управления	29
1. Будущее африканского государства	29
a. Благое управление потребует укрепления государства	29

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
b. В Африке могут появиться новые формы организации государства	30
2. Будущее плюралистической мажоритарной демократии	31
a. Плюрализм демократических моделей	31
b. Двойственность африканского выбора	33
c. Переход к плюралистической мажоритарной демократии и новые задачи управления	34
III. Рекомендации	36

**Существующие проблемы и новые тенденции
в области правления
в Африке**

РЕЗЮМЕ

В общем признается, что благое управление оказывает положительное воздействие на африканские страны. Трудность заключается в установлении способа практического осуществления в этих странах программ, касающихся управления.

По причине различий во мнениях, которых придерживаются партнеры в области развития в отношении содержания и даже целей благого управления, для обеспечения эффективности их действий - и прежде всего мер Организации Объединенных Наций - необходимо определить существующие проблемы, а также новые тенденции в этой сфере.

Определять их следует путем изучения деятельности, осуществлявшейся в последнее время Организацией Объединенных Наций и двусторонними учреждениями, занимающимися вопросами развития. На основании изучения этой деятельности можно составить впечатляющий и, кроме того, неограниченный перечень элементов, которые рассматриваются в качестве показателей благого управления.

Нижеследующие результаты получены путем анализа этой массы данных.

А. Существующие проблемы

Можно выделить три категории существующих проблем.

1. Проблемы, связанные со строительством демократического правового государства. Речь идет об обеспечении того, чтобы африканское государство создавалось и функционировало в соответствии с основными принципами благого управления: разделение властей, независимость судей, свобода средств массовой информации, свободные выборы, многопартийность и наличие оппозиции и т.д. Речь идет также об обеспечении этих стран конституциями, которые гарантировали бы благое управление, которые были бы адаптированы к реальностям - без ущерба для всеобщих прав человека - и которые были бы хорошо составлены и лишены демагогических положений, имеющих лишь декларативный характер.

2. Проблемы, связанные с возникновением нового демократического общества в Африке. Основные принципы благого управления, затрагиваемые этими проблемами, заключаются в следующем: а) народное участие, включая децентрализацию, реорганизацию парламентов в целях повышения уровня их представительности, укрепление гражданского общества и неправительственных организаций, а также осуществление всех мер, которые придают легитимность политической власти и которые придают авторитет правительству; б) эффективность, которая предполагает борьбу за транспарентность и против коррупции и обязанность в отношении отчетности (accountability); в) национальная интеграция, т.е. совокупность мер, благодаря которым достигается солидарность социальных групп и которые унифицируют концепции правопорядка в целях обеспечения эффективности решений руководящих органов.

/...

3. Проблемы, связанные с формулированием государственной политики и управлением процессом ее осуществления. Многочисленные случаи неправильного управления объясняются неудовлетворительным формулированием государственной политики и плохим управлением процессом ее осуществления.

В. Новые тенденции

Были выделены две основные тенденции в том, что касается проблем, которые придется решать в Африке в области управления.

1. Вопросы, связанные с будущим африканского государства. Признается, что существует необходимость укрепления африканского государства, поскольку либерализация не должна означать "минимальное государство" или слабое государство. Однако как сделать это таким образом, чтобы не поставить под угрозу свободу рынка, чтобы не вернуться к государству, осуществляющему вмешательство, или к авторитарному государству, пока неясно. К этому добавляется также появление на горизонте новых форм африканского государства, таких, как региональное государство, многонациональное государство или государство, объединяющее лиц одной этнической группы.

2. Проблемы, связанные с будущим мажоритарной плюралистической демократии. Вся доктрина и стратегия Организации Объединенных Наций и большей части двусторонних учреждений в области управления зиждется на постулате, согласно которому Африка признает в качестве политического режима мажоритарную плюралистическую демократию. Однако эта гипотеза все в меньшей и меньшей степени будет подтверждаться в будущем по меньшей мере по двум причинам.

С одной стороны, явление мажоритарности своего признания в Африке не получило. Африканской культуре не присущи определение арифметическим путем большинства и меньшинства и тезис о том, что меньшинство должно подчиняться большинству. Именно по этой причине там, где сложилась такая система, принцип мажоритарности обходится: в правительстве формируется сильная оппозиция, а парламент оказывается без оппозиции. Чтобы в Африке утвердился мажоритарный принцип, необходимо провести глубокие реформы.

С другой стороны, все авторитетнее звучат голоса в пользу признания того, что в Африке существует плюрализм демократических моделей, каждая из которых является и приемлемой, и легитимной. Таким образом, мажоритарная плюралистическая демократия вступает в конкуренцию с такими культуралистскими моделями, как демократия без политических партий, консенсуальная демократия. Не следует более исключать и возможность возрождения режимов единственных партий под видом правящих партий, т.е. режима, при котором одна и та же партия всегда является партией большинства, а к ней, как спутники к планете тяготеют мелкие партии, не оказывающие никакого реального влияния на политическую жизнь.

Эти явления обусловят пересмотр всех гипотез, на которых в настоящее время зиждется доктрина благого управления.

Введение

На протяжении почти двух десятилетий основной упор делается на благом управлении как на определяющем факторе развития в широком смысле этого слова, включающего не только экономический рост, но и социальный прогресс. Вместе с тем концепция благого управления стала подлинно функциональной и по существу была внедрена во франкоязычные африканские страны лишь в последнее время, после первых оценок программ структурной перестройки. С тех пор она является доминирующей, даже стратегической концепцией государственного управления.

В теоретическом плане вырисовывается весьма широкое согласие в отношении признания положительного воздействия благого управления на африканские страны.

Так, не оспаривается более тот факт, что оно является фактором поддержания мира, социальной стабильности и безопасности; что оно может способствовать ликвидации или по меньшей мере смягчению конфликтов, которые обуславливают возникновение нестабильности во многих африканских странах, и вследствие этого укреплению их легитимности и авторитета. Кроме того, хотя это еще является предметом обсуждений, все чаще заявляется о наличии связи между благом управлением и развитием в том смысле, что благое управление создало бы условия для более быстрого и устойчивого развития африканских стран.

Что же касается практического плана, то здесь существует большая трудность, связанная с определением путей осуществления программ благого управления в Африке.

Этот практический вопрос вызывает иногда глубокие расхождения во мнениях между правительствами африканских стран, многосторонними учреждениями по оказанию помощи в целях развития и самой Организацией Объединенных Наций. Именно в этой связи выясняется, что во всем мире концепция благого управления толкуется по-разному с точки зрения смысла и содержания; и эти расхождения во мнениях обуславливают различия в целях и даже в результатах, которые отличаются в зависимости от того, какой смысл придается этой концепции или как она понимается. Более того, следствием этого является расточительное расходование средств, выделяемых на цели развития, поскольку различные секторальные программы благого управления разрабатываются без учета глобального видения.

Средство устранения этой практической трудности заключается в определении ключевых элементов и выявлении новых тенденций в области благого управления. Для решения задачи такого рода эти ключевые элементы следует исследовать не теоретически, а наоборот, путем изучения осуществлявшейся в последнее время деятельности системы Организации Объединенных Наций, Организации африканского единства (ОАЕ), двусторонних учреждений, занимающихся вопросами развития (Всемирный банк, Международный валютный фонд, Агентство США по международному развитию (ЮСАИД), организация "Кооперасьён франсэз", различные фонды и т.д.), а также самих африканских государств.

Эта мера делает возможным достижение многих целей. Она позволяет:

- объединить и обобщить элементы, рассматриваемые Организацией Объединенных Наций и другими партнерами в области развития в качестве показателей благого управления;
- выделить среди них ключевые элементы, позволяющие достичь среди партнеров в области развития если не консенсус, то по меньшей мере максимально широкое согласие, что даст возможность при осуществлении программ управления привести в соответствие точки зрения,

/...

согласовать глобальное видение развития, определить последовательную стратегию и получить более приемлемые результаты;

- выявить вопросы, вызывающие расхождения во мнениях между партнерами в области развития, и проанализировать мотивы, характер, а также масштабы этих расхождений и определить их последствия с точки зрения осуществления программ управления;

- и наконец, проанализировать эти ключевые элементы, а также обусловленные ими новые тенденции и высказать Организации Объединенных Наций соответствующие рекомендации.

Настоящий доклад состоит из трех частей:

I. Обзор осуществлявшейся в последнее время деятельности и инициатив в области управления в Африке.

II. Определение ключевых проблем и новых тенденций в области благого управления в Африке.

III. Рекомендации.

I.

**Обзор деятельности и инициатив
в области управления**

В последние годы Организация Объединенных Наций, как и другие партнеры в области развития, осуществила целый ряд мероприятий, посвященных благому управлению. Не претендуя на исчерпывающий характер нижеследующего перечня, в него можно включить:

1. Глобальные инициативы, а именно:

- июнь 1995 года, Каирская программа действий, принятая Организацией африканского единства. В ней ОАЕ признала, что благое управление является важнейшим фактором экономического и социального развития наравне с демократией, миром, безопасностью и стабильностью.

- Март 1996 года, Организация Объединенных Наций провозглашает Специальную инициативу для Африки (СИА) в целях поддержки Новой программы Организации Объединенных Наций по обеспечению развития в Африке в 90-е годы (НАДАФ-ООН). В этих рамках Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) разрабатывает подпрограмму, озаглавленную "Специальная инициатива по вопросам управления в Африке" (СИБУА). Назначение этой программы - способствовать благому управлению путем создания авторитетных учреждений, повышения роли гражданского общества, обеспечения транспарентности, подотчетности и эффективности результатов.

- Апрель 1996 года, Организация Объединенных Наций возобновляет работу своей пятидесятой сессии, на которой рассматривается вопрос о роли государственного управления в развитии и принимается резолюция A/50/225.

В ходе этой важной сессии Организация Объединенных Наций подтверждает, в частности, что управление и транспарентная административная деятельность во всех секторах социальной жизни являются необходимой предпосылкой развития.

Резолюция A/50/225 Организации Объединенных Наций придает новый импульс государственному управлению в Африке. Легитимность большей части инициатив, осуществляемых в настоящее время в области управления, вытекает из этой резолюции.

- Май 1997 года, на тринадцатом совещании Группы экспертов по программе Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов было, в частности, проведено углубленное рассмотрение вопроса о благом управлении с учетом резолюции A/50/225 Организации Объединенных Наций и выработаны рекомендации в отношении действий на национальном и международном уровне в рамках темы "Новый подход к роли государства в области социально-экономического развития и преобразований".

2. Региональные инициативы

На региональном уровне был проведен целый ряд мероприятий, посвященных благому управлению. Четыре из них заслуживают внимания.

- Февраль 1991 года, Всемирный банк организовал в Сенегале проведение семинара по теме "Государственное управление и экономическое развитие". В ходе семинара, в работе которого приняли участие несколько экспертов и политиков, были проанализированы вопросы воздействия друг на друга усилий в области развития и условий государственного управления. Особое внимание было уделено на семинаре критериям оценки благого управления.

- Ноябрь 1991 года, Международный институт административных наук (МИАН) и другие партнеры в области развития организовали проведение в Дакаре, Сенегал, регионального семинара по теме "Институциональный потенциал в области преобразований и поддержки государственной политики". В ходе семинара, в работе которого приняли участие представители правительств многих стран Африки, политики, а также эксперты, был рассмотрен вопрос о важности надлежащих институциональных рамок государственного управления.

- Ноябрь 1996 года, Африканским институтом по проблемам демократии при поддержке ПРООН, ЮСАИД, Агентства по культурному и техническому сотрудничеству франкоязычных стран, а также других многосторонних учреждений по оказанию помощи в целях развития было организовано проведение в Дакаре регионального семинара по теме "Благое управление и развитие". В ходе этого важного мероприятия были пересмотрены сама концепция благого управления, ее содержание и цели.

- Май 1997 года, в Котону, Бенин, при поддержке представительства Франции по вопросам сотрудничества и культурной деятельности была проведена вторая Конференция министров по вопросам государственной службы государств - членов организации "Обсерватория государственной службы африканских стран" (ОФПА). В ее работе, кроме наблюдателей и экспертов, приняли участие представители государственной службы из почти 20 франкоязычных стран Африки. Главная тема этой конференции "Новая государственная служба Африки и повышение уровня обслуживания пользователей", несомненно, охватывала проблемы государственно-административной деятельности. Вместе с тем значительная часть Конференции была посвящена благому управлению, что позволило представителю Франции уточнить французскую концепцию благого управления.

- Июль 1997 года, в Аддис-Абебе под эгидой ПРООН и Экономической комиссии для Африки (ЭКА) Организации Объединенных Наций был проведен Африканский форум по проблемам управления. В его работе приняли участие представители многих африканских стран, которые изложили и обсудили свои национальные программы управления. После этого форума ПРООН организовала проведение Всемирной конференции по проблемам управления в целях обсуждения международной практики и опыта в области управления.

- Март 1998 года, Организация Объединенных Наций организовала проведение в Аддис-Абебе, Эфиопия, конференции по теме "Управление в Африке - укрепление институциональных рамок".

Цель Конференции заключалась в содействии обмену мнениями по вопросу о том, как наиболее эффективным образом укрепить государственные учреждения, что является неперенным условием благого управления, выявить препятствия на пути укрепления благого управления, а также выработать стратегии их преодоления и стратегический план действий для укрепления

институциональных рамок в целях обеспечения благого управления в африканских странах и распространения опыта различных стран.

Эти мероприятия позволили получить весьма ощутимые результаты, описать которые в настоящем докладе не представляется возможным по причине ограничений в отношении его объема. Таким образом, понятие и содержание благого управления очерчены довольно рельефно. В этом отношении концепция Организации Объединенных Наций выступает в качестве стандарта, с учетом которого адаптируются другие концепции. Кроме того, можно подтвердить наличие связей между благом управлением и развитием при том условии, что под этим подразумевается устойчивое развитие человеческого потенциала в понимании Организации Объединенных Наций. Наконец, определены основные принципы создания институциональных рамок благого управления.

II.

Определение ключевых категорий и новых тенденций в области управления в Африке

На основании представленного обобщения деятельности, а также анализа практики африканских государств можно составить обширный, но не ограничительный перечень, элементы которого тем или иным образом связаны с благом управлением или касаются его. Теперь предстоит определить и проанализировать с учетом этих элементов то, что может рассматриваться в качестве ключевых категорий управления.

Наконец, на основании выводов по итогам этого анализа предстоит в порядке предположения и прогноза описать новые тенденции, т.е. проблемы, которые вероятнее всего придется решать в области управления в будущем.

A. Ключевые категории управления

1. Предварительные соображения

Выводы и рекомендации, сформулированные в ходе осуществлявшихся в последнее время мероприятий в области управления, а также практика государств позволяют выделить три крупные ключевые категории, с которыми связаны все перечисленные элементы и показатели: демократическое государство или правовое государство, демократическое общество, проблема выработки государственной политики и управление ее осуществлением. Короче говоря, это означает, что благое управление обеспечивается в том случае, если существует демократическое правовое государство, если в основе такого государства лежит демократическое общество и если существует эффективная координация между государством и обществом, что предполагает правильное формулирование государственной политики и правильное управление ее осуществлением.

Все элементы обширного перечня показателей благого управления относятся к одной из этих категорий. И наоборот, когда речь идет о плохом управлении, имеются в виду те случаи, когда демократическое правовое государство неправильно построено или когда оно не функционирует надлежащим образом, или когда имеют место нарушения в функционировании демократического общества, или когда политика, осуществляемая правительствами, плохо сформулирована или неудовлетворительно проводится в жизнь.

Эти три категории представлены в логическом порядке их образования. Демократическое правовое государство - это институциональные рамки, процесс и механизмы управления. Что же касается демократического общества, то за этим понятием стоит само содержание демократии, ценности, формы культуры и образ жизни, которые должны учитываться при благом управлении.

В теории, равно как и на практике, логическим приоритетом должны пользоваться институциональный подход, строительство демократического государства. Выражение Монтескье "каналы ... по которым течет власть" вызывает в этом плане следующие мысли: с точки зрения своего содержания, а также ценности, формы культуры или цивилизации, демократию можно сравнить с ценной жидкостью, которая может растечься во все стороны, уйти в землю или смешаться с посторонними примесями, если не будет соответствующих сосудов, каналов, посуды для ее сбора и хранения. Поэтому наличие надлежащих институциональных рамок, сопоставимых в этом отношении с сейфом, предназначенным для хранения ценностей, является необходимым и предварительным условием создания и развития любого демократического общества.

Этим, в основном, объясняется то, что требование демократии или благого управления всегда начинается с выдвижения требования институционального характера: именно государство, его форма, его структуры, механизмы его функционирования в первую очередь ставятся под сомнение, когда выражается сожаление по поводу плохого управления или отсутствия некоторых ценностей, которые считаются демократическими; и наоборот, укрепление или восстановление некоторых ценностей предусматривается лишь в рамках надлежащего - или воспринимаемого ими рассматриваемого в качестве такового - институционального процесса. Кризис легитимности наступает именно тогда, когда граждане начинают считать, что государство - этот вид канала - более не подходит для выполнения функций проводника демократических ценностей; следовательно, необходимо либо усовершенствовать этот канал, либо заменить его.

Нижеследующий вывод, содержащийся в рабочем документе № 2 Конференции Организации Объединенных Наций, которая состоялась в марте 1998 года в Аддис-Абебе, является в этой связи особенно уместным:

"В настоящем документе мы уделили также особое внимание роли государства и роли его центра, что является необычным для документов по этим вопросам. В определенной степени это просто реакция на чрезмерный упор, сделанный на обществе и на управляемости режимов. Это отражает также осознание того факта, что эффективные политические институты можно создать быстрее, чем мирные общества и процветающие экономики. Эти факторы являются взаимозависимыми, однако создание государственных институтов явно представляется наилучшим способом начать процесс управления".

Таким образом, ключевые категории и проблемы управления, если их перечислить в логическом и хронологическом порядке, заключаются в следующем: создание институциональных рамок, т.е. построение демократического правового государства; содействие становлению демократического общества и, наконец, правильное формулирование государственной политики и правильное управление ее осуществлением.

Эти соображения нуждаются в нескольких кратких уточнениях.

2. Демократическое правовое государство

Демократическое правовое государство можно построить в Африке с использованием трех материалов.

a) Основные принципы, соответствующие требованиям в отношении всеобщих прав человека или в любом случае совместимые с ними. Перечень, как это видно, не является ограничительным, однако некоторые принципы стали классическими, а именно: многопартийность и наличие политической оппозиции, свобода средств массовой информации, независимость судей, свободные, регулярные и транспарентные выборы и смена лиц, находящихся у власти и т.д.

b) Организационный принцип: разделение властей

Разделение властей является основополагающим принципом, согласно которому организованы или должны быть организованы власти в демократическом государстве. Этот принцип, сравнимый с планом здания, выполняет две явно противоречивые, но фактически взаимодополняемые функции.

С одной стороны, речь идет о принципе интеграции; действительно, на основе этого принципа организуется пространство в демократическом государстве, с тем чтобы можно было вместе хранить материальные или духовные ценности, имеющие одни и те же свойства или предназначенные для выполнения одной и той же функции; и именно в этой связи встает вопрос о разделении функций. Этот же принцип позволяет различать в здании помещения и комнаты, имеющие различное предназначение. Такой план не является нейтральным. Он *a priori* определяет местонахождение вещей и ценностей: известно, например, где будут храниться бытовые приборы, а где - постельные принадлежности. Кроме того, такой план уже определяет, каким образом будет организована жизнь в этом здании. Действительно, согласно этому плану, с самого начала признается, что каждая комната будет выполнять ту функцию, для которой она предназначена; что, например, ванная комната под кухню не будет использоваться и что домашний скот не будет содержаться в спальне, как это могло быть сделано в традиционном доме.

С другой стороны, тот же самый принцип выступает в качестве принципа исключения в том смысле, что он влечет за собой исключение из демократического пространства материальных и духовных ценностей, которые не имеют в нем своего места. Например, в описанном выше плане здания, который соответствует плану квартиры или собственного дома на западный манер, нет места для костра, и тем более в них невозможно размещение домашнего скота. Разделение властей является в этой связи как бы ситом в руках хозяйки: с его помощью отвергаются ценности, несовместимые с демократическим зданием.

Разделение властей является показателем благого управления в тех случаях, когда налицо три его основных проявления.

- Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей. Законодательная власть должна быть не творением исполнительной власти, а противовесом последней. Это предполагает не только многопартийность, но и наличие равновесия между политическими партиями. Действительно, если бы не было равновесия между партиями, одна из них могла бы стать правящей и контролировать в этих условиях исполнительную власть и законодательную власть, которая в результате перестала бы играть роль противовеса по отношению к правительству.

Судебная власть должна иметь гарантии независимости по отношению к исполнительной и законодательной властям, но не становиться при этом государством в государстве. На судью при исполнении им своих обязанностей не должно оказываться никакого давления.

- Разделение государства и религиозных учреждений и сил. В демократическом государстве решения должны приниматься только на уровне государства, без вмешательства религиозных учреждений и сил. Именно в этом смысле можно сказать, что демократическое государство, особенно в Африке, должно быть светским государством.

Речь идет не о светскости в том виде, в каком она воспринималась в прошлом веке в Европе, т.е. с точки зрения конфликта между государством и религиозными учреждениями. Наоборот, речь идет об организации сосуществования между государством и всеми верующими. Светским государством является то государство, которое не проводит дискриминации между верующим и неверующим и которое не устанавливает иерархии между вероисповеданиями; оно допускает сосуществование различных социальных групп в разнородных, многорасовых, многоэтнических и многоконфессиональных обществах.

- Разделение государства и политических партий. Демократическое государство в целом не является нейтральным, потому что его задача заключается во внедрении и обеспечении преимущества демократической идеологии, проводимой демократическими партиями, т.е. партиями, которые признают принципы демократического плюрализма, а также вытекающий из этого тип общества. Вместе с тем оно проявляет терпимость по отношению к другим доктринам, пока их проявление не затрагивает его собственное существование. Единственный режим, допускающий - опять же, пока не ставится под угрозу его существование, - формирование внутри него доктрин, сторонники которых, если представляется случай, открыто выступают против его идеалов, а при необходимости - опровергают их.

С этой оговоркой и в этих пределах можно, следовательно, утверждать, что демократическое государство, хотя и не будучи нейтральным, является или должно быть арбитром между партиями; оно должно быть беспристрастным по отношению к демократическим и недемократическим партиям, которые возникают внутри него. Это предполагает, что на аппарат государства не имеет преобладающего влияния ни одна из его партий; что средства государственной власти, равно как и общественное достояние, не предоставляются в распоряжение находящейся у власти партии, которая в большинстве случаев является партией большинства. Разделение государства и политических партий является функциональным разделением; оно означает, что руководители государства должны проводить различие между своими обязанностями государственных деятелей и обязанностями членов политических партий, к которым, в зависимости от обстоятельств, они могут принадлежать.

Одной из особенностей демократического государства является универсальность его принципов. Это означает, что связанные с ними функции остаются идентичными на всех континентах, независимо от того, к каким народам они применяются. Это в какой-то мере похоже на религию, нормы которой, зафиксированные - при необходимости в письменном виде - компетентными органами, действуют в отношении всех рас и всех континентов, когда речь идет о лицах, которые признают их.

Универсальность демократических принципов не следует путать с единообразием; универсальный не означает единообразный. Поэтому каждый народ, каждая раса может обустроить дом - демократию с использованием своего собственного культурного достояния и своих собственных ценностей цивилизации. Универсальные, стандартизированные структуры здания, а также функции, определенные для каждой из комнат, играют роль сита и позволяют исключать культурные ценности, противоречащие особенностям демократии. Следовательно, универсальность демократии полностью совместима с многообразием культур.

с) Демократическая конституция

Благое управление предполагает, что в основе правового государства лежит демократическая конституция, освобожденная от всякого рода демагогических и неприменимых положений: несвоевременных деклараций, имеющих своей целью украсить фасад государства, положений, призванных доказать, что речь идет о более демократической стране, чем промышленно развитые страны, и предусматривающих создание дорогостоящих, сложных механизмов, нейтрализующих власти под предлогом осуществления контроля за ними, создающих правительство, но лишаящих его средств управления, всех положений, инспирированных политической пропагандой, утопический характер которой в уничижительном смысле этого слова не вызывает никаких сомнений.

Наоборот, конституции африканских стран должны быть простыми, четкими и предусматривать логичную и четкую организацию процесса принятия решений большинством.

Если конституция отвечает этим требованиям, она должна неукоснительно соблюдаться. Руководители государства не должны вносить изменения в конституцию в целях ее адаптации к своим политическим амбициям. Наоборот, именно они должны приспосабливаться к конституции, как квартиросъемщик приспосабливается к занимаемому им жилью, не обладая правом на его перестройку.

3. Демократическое общество

Благое управление предполагает наличие демократического общества. Цели благого управления не могут быть достигнуты, когда общество раздирают конфликты, соперничество или расовая или этническая обособленность, трайбализм, когда большинство не имеет возможности принимать участие в государственном управлении, когда имеют место безответственность, бесхозяйственность, коррупция и расточительство.

В Африке формированию демократического общества может способствовать осуществление мер трех видов.

а) Участие и легитимность

Плохое управление нередко обусловлено тем, что правительства не являются легитимными в том смысле, что они были созданы без учета мнения большинства. Чаще всего это имеет место по двум причинам:

- или конституция и концепция государственного устройства являются плохо сформулированными и не позволяют большинству граждан принимать участие в государственном управлении; это - юридический аспект проблемы;

- или конституция и концепция государственного устройства предусматривают формы народного участия, однако руководители государства не признают их, с тем чтобы удержаться у власти; это - политический и гражданский аспект проблемы. Эта гипотеза выдвигается тогда, когда граждане являются настолько слабыми или находились в зависимости и запугивались на протяжении столь длительного периода времени, что они не могут или не смеют отстаивать права, предоставленные им конституцией; гражданское общество, неправительственные организации, группы давления и другие промежуточные силы, назначение которых заключается в том, чтобы уравнивать центральную власть, являются слабыми или отсутствуют.

Однако это является гипотезой-пределом, поскольку, когда юридический аспект полностью урегулирован и когда конституции и другие элементы государственного устройства хорошо продуманы, в обществе формируются противовесы, которые ограничивают произвол руководителей государства. Роль обучения основам гражданственности в создании таких противовесов по-прежнему носит определяющий характер, однако обучение основам гражданственности не достигнет своих целей в том случае, если юридические рамки, в которых оно осуществляется, не являются надлежащими. Например, нет особого смысла объяснять гражданам, что они могут оспаривать решения правительства, или таким уязвимым группам, как женщины, что они могут влиять на принятие решений правительством в их интересах, если предварительно не созданы юридические рамки, которые обеспечивают систематизацию и защиту этих прав.

Обеспечению участия народа и легитимности правительств могло бы способствовать проведение трех реформ в области права.

- Переоценка всеобщего избирательного права. Нет уверенности в том, что всеобщее избирательное право адаптируется во всех случаях и на всех уровнях африканских обществ. Действительно, интеграция этих обществ, что является условием эффективного функционирования демократического плюрализма, предполагает, наряду с другими реформами, которые необходимо осуществить, защиту меньшинств, широкую децентрализацию с диверсификацией статуса местных объединений, широкую земельную реформу, позволяющую перераспределить экономическую власть, установление и обеспечение гарантий культурного плюрализма в целях предоставления равных возможностей всем культурам и создания условий для того, чтобы каждый мог выбрать свою культуру. Эти и многие другие реформы обуславливают необходимость обращения к другим формам представительства, другим методам выбора представителей. Они предполагают в этой связи осуществление всеобщего избирательного права в четко определенных и ограниченных областях, поскольку его генерализация могла бы в некоторых случаях привести к повреждению, а не к укреплению социальной ткани.

- Переоценка форм народного участия. Конституции африканских стран должны предусматривать, в случае мажоритарного правления, возможность всемерного объединения населения при подготовке, выработке и исполнении касающихся его решений. Плюралистическая демократия предоставляет для этих целей впечатляющую гамму механизмов, которые очень мало

используются в Африке, но которые могли бы радикальным образом преобразовать африканские общества:

- * методы совместного управления капиталом и участия в прибылях предприятий;
- * внедрение или укрепление форм непосредственной демократии: референдум по всем важным и масштабным вопросам; народное вето, позволяющее той или иной группе граждан выступать против применения какого-либо закона; предоставление гражданам права законодательной инициативы; право отзыва, в частности на местном уровне, и т.д.;

- * методы национальных обсуждений: некоторые важнейшие вопросы, перечень которых можно было бы включить в конституцию или в законы, должны были бы в обязательном порядке становиться предметом национальных обсуждений.

Таким образом, можно было бы создать подлинную, предполагающую непосредственное участие населения и созидательную демократию, способную укрепить национальную солидарность.

- Дробление власти. В конституциях африканских стран необходимо самым эффективным образом использовать демократический принцип разделения власти. В своей классической форме этот принцип предполагает разделение законодательной, исполнительной и судебной властей, однако следует иметь в виду не эти три созданных таким образом основных ветви, а сам принцип разделения. Принцип разделения является развивающимся, динамичным принципом, который не увековечивает застывшую форму организации власти, а позволяет адаптировать все типы обществ к требованиям плюралистической демократии.

Африканские общества характеризуются отсутствием какой-либо гибкости: имеет место сильная централизация государства, а экономические права, особенно права на землю, захватываются сильными группировками. В этих условиях механизмы плюралистической демократии своего воздействия на оказывают; классическое разделение трех властей, цель которого заключается в наделении каждой власти функцией противовеса по отношению к другим, этой роли более не выполняет.

Показательным является пример парламента. В классической концепции разделения властей его роль заключалась в том, чтобы служить противовесом по отношению к исполнительной власти. Поэтому необходимо было повысить уровень требований, предъявляемых к формированию рядов парламентариев, и предоставить им необходимые материальные средства для выполнения своей функции.

Прежде всего необходимо обеспечить их репрезентативность, то есть осуществление ими эффективной политической власти по отношению к населению. Однако достичь эту цель положения о выборах в большинстве африканских стран не позволяют. Основной упор в них делается на регулярности выборов, а не на репрезентативности избранных депутатов. Вследствие этого депутаты могут избираться на регулярной и транспарентной основе, не будучи способными осуществлять подлинную политическую власть по отношению к населению. Это означает, что политическая власть по-прежнему находится вне парламента, в руках представителей религиозных или традиционных кругов, например. Для того чтобы парламент стал местом принятия первоначальных решений и чтобы он нормально выполнял свою роль противовеса, необходимо принять иную концепцию избирательного права.

Чтобы обеспечить гибкость парламента, как и других демократических институтов, в конституциях африканских стран необходимо предусмотреть механизмы, позволяющие осуществлять дробление власти. Это представляет собой процесс, который, как правило, выходит за пределы

простой технической реорганизации власти, например, передачи полномочий на места. Речь идет об иной концепции распределения власти, всех форм власти - концепции, позволяющей каждому человеку, каждой социальной группе иметь что-то, подлежащее сохранению и отстаиванию.

Светское государство делает успехи в этой области, поскольку оно позволяет проводить различие между политической властью и религиозной властью. Однако в светском государстве политическая власть по-прежнему носит комплексный характер. Это не только власть официально регламентировать поведение граждан, но и власть предписывать правила нравственности. Государство не ограничивается тем, что оно указывает гражданам, как они должны действовать; оно предписывает также правила нравственности, указывая, что они должны делать. Чтобы создать эффективные противовесы, необходимо продолжить процесс дробления власти, придание светскости которой является лишь первым звеном, например, путем отделения политической власти от экономической власти, с одной стороны, и культурной, с другой.

b) Эффективность и ответственность

Демократическое общество предполагает также эффективность процесса принятия решений и ответственность работников органов государственного управления.

- Эффективность может быть обеспечена посредством достижения двух ключевых показателей благого управления.

* Транспарентность, которая является одним из способов предотвращения коррупции. Исследования, проведенные по этому вопросу в рамках осуществлявшейся в последнее время деятельности Организации Объединенных Наций и двусторонних учреждений, занимающихся вопросами развития, сохраняют свою уместность и актуальность. Кроме того, в Африке весьма полезным будет тесное и постоянное взаимодействие между Организацией Объединенных Наций и такими организациями, как "Международная транспарентность". Наконец, важным шагом в этом направлении будет принятие проекта международной конвенции о борьбе с коррупцией.

Тем временем Африка может осуществить скромные, но эффективные и простые меры. Она может начать с обеспечения транспарентности использования официальной помощи в целях развития.

Африка получает большой объем двусторонней и многосторонней помощи на цели развития своих институтов. Однако в случае неправильного использования официальная помощь может вызвать гибель демократии, тогда как ее цель заключается в том, чтобы укрепить демократию; повредить социальную ткань там, где от нее ожидают, что она станет фактором сплочения и достижения взаимопонимания; привнести и закрепить сомнительные методы государственного управления, тогда как одна из стоящих перед ней целей заключается в разработке новых показателей благого управления; наконец, нанести ущерб репутации самого донора, невольно причастного к ухудшению ситуации, в которой, как это ни парадоксально, было бы выражено сожаление по поводу получения помощи, потому что она привела бы к возникновению потребностей или конфликтов, которых без нее, возможно, никогда бы не было.

Предварительным условием правильного использования официальной помощи является транспарентность ее использования. Очевидно, что одного этого недостаточно, однако это является необходимым и предварительным условием любого обсуждения по существу вопроса. Обсуждения по вопросу о транспарентности, как и по вопросу об эффективном использовании помощи, должны начинаться в тот момент, когда предоставляется помощь. Было бы бессмысленным ждать, когда эти средства будут израсходованы, чтобы затем "обнаружить", что они были

неправильно израсходованы, и заниматься после этого охотой на ведьм и всякого рода расследованиями, которые не только были бы обречены на провал, но и могли бы усугубить некоторые негативные моменты.

Правительства могли бы издавать официальный вестник по вопросам государственной помощи, который мог бы выходить один раз в три месяца или в полгода и в котором любой гражданин мог бы найти, наряду с прочим, следующие сведения:

- данные об общей сумме финансовой помощи, предоставленной каждым донором, а также подробную информацию о распределении этих средств по секторам деятельности или видам расходов: семинары, публикации, материальное обеспечение проведения выборов, автотранспортные средства, различное оборудование, выплаты и гонорары, если они имеют место, и т.д.;
- перечень физических или юридических лиц, таких, как объединения, общества, ассоциации, группы, объединенные общими экономическими интересами, исследовательские бюро, неправительственные организации и т.д., которые получали на том или ином основании средства по линии официальной помощи, независимо от того, по каким статьям проводились эти средства (помощь, гонорары, субсидии, оплата поездок, жилья или питания в ходе семинаров или в связи с ними, суточные и т.д.); это предполагает, что любое лицо, которое дает согласие на финансирование за счет средств по линии официальной помощи, предупреждается о том, что его фамилия будет указана в вестнике;
- перечень оборудования, материалов, принадлежностей и т.д., приобретенных на средства по линии официальной помощи, а также их фактическое предназначение;
- перечень публикаций, трудов, брошюр, буклетов, семинаров, конференций и т.д., изданных или организованных за счет средств, полученных по линии официальной помощи.

В этом вестнике, уровень издания которого к тому же повышался бы от выпуска к выпуску, можно было бы публиковать большой объем другой информации.

В отношении всего того, что не может осуществляться или управляться чиновниками, находящимися при исполнении обязанности, необходимо выработать неукоснительно соблюдаемые правила заключения контрактов. Это касается не только контрактов на поставку оборудования, материалов и принадлежностей, но также и контрактов на проведение исследований, издание публикаций, организацию семинаров и оказание всякого рода услуг. Наличие "связей" не должно быть условием получения доступа к этой деятельности, финансируемой за счет средств, которые предоставляются по линии официальной помощи. В результате обычного обращения к нормам, регулирующим конкуренцию, независимая техническая комиссия должна иметь возможность осуществить выбор в наибольшей степени отвечающих предъявляемым требованиям структур или лиц для исполнения соответствующих контрактов. Наконец, объявление конкурса должно широко освещаться и не быть предметом засекреченной информации, которая была бы доступной лишь для посвященных или ограниченных кругов, располагающих связями.

Эти минимальные условия в случае их соблюдения позволили бы, наконец, провести обсуждение по существу проблемы эффективного использования средств, которые предоставляют нам наши партнеры. Два кратких примера: если сравнить суммы, выделяемые, соответственно, на публикации и на несмываемые чернила в ходе выборов, можно заметить, что существует возможность получения экономии на публикациях путем отказа от использования при этом роскошной цветной мелованной бумаги и что полученную таким образом экономию можно было бы использовать на приобретение несмываемых чернил высшего качества, которые дают хороший

эффект, независимо от условий их использования, и не требуют, например, встряхивания флакона. Или же можно сократить количество автотранспортных средств, если только они не используются исключительно для материально-технического обеспечения выборов.

Транспарентность использования средств, получаемых по линии официальной помощи, является лишь одним аспектом транспарентности в управлении государственными финансами и в государственном управлении в целом. Она является наилучшим показателем благого управления.

Об эффективности благого управления будут судить по повседневному соблюдению этого требования. Ибо способность Африки обеспечить такую транспарентность, помимо того, что она гарантирует суверенитет и освобождает ее от внешнего контроля, который всегда носит более принудительный и неприятный характер, свидетельствовала бы о глубоком изменении умонастроений в смысле самого уважительного отношения к государственной собственности, а также о возникновении сильного и уважаемого государства.

- Децентрализации как показателю благого управления посвящено большое число соответствующих комментариев.

Технические аспекты децентрализации: децентрализация территориальная или местная, децентрализация по услугам, децентрализация центральной власти, делегирование полномочий и права подписи самым непосредственным образом связаны с деятельностью государственной службы и охватываются исследованием государственно-административной деятельности.

Роль децентрализации в благом управлении анализируется ниже, в пункте, посвященном национальной интеграции.

- Ответственность позволяет в рамках благого управления определить лицо, которое должно дать отчет.

Используемый с этой целью англоязычный термин *accountability* нуждается в переделке на французский лад, поскольку он является более выразительным, чем эквивалентные выражения во французском языке: *responsabilité, obligation de rendre compte, imputabilité* и т.д.

Подотчетность влечет за собой устранение анонимных решений и действий, которые оказывают весьма негативное воздействие на добрые отношения между гражданами и государственным аппаратом.

Она позволяет также осуществлять компенсацию - в позитивной или негативной форме, - без которой невозможно благое управление.

с) Национальная интеграция

Одно из основных препятствий на пути построения демократического общества в африканских странах проистекает из отсутствия национальной интеграции этих стран. Именно поэтому большинство африканских государств испытывает кризис легитимности.

Легитимность государства не должна смешиваться с легитимностью правительств: правительство легитимно, когда оно избрано законным путем и когда оно пользуется свободно выражаемыми доверием и поддержкой большинства граждан.

В свою очередь, легитимность государства предполагает, что оно опирается на минимальный консенсус: консенсус в отношении его институтов, консенсус в отношении групп, ограничивающих или уравнивающих существующую власть, которые выступают гарантом свобод; консенсус в отношении границ государства и, следовательно, в отношении всей нации.

Наблюдатели отмечают, что большинство африканских государств испытывает кризис легитимности, который во многих случаях проистекает из плохой организации и управления; наличие многочисленных репрессивных и ограничивающих свободы законов можно объяснить, но не оправдать тем, что государство является нелегитимным, т.е. отсутствует минимальный консенсус, который мог бы предоставить ему полномочия, необходимые для проведения в жизнь его решений.

Сложившаяся ситуация является следствием того, что нерушимость границ, искусственно установленных в эпоху колонизации и сохраненных в неприкосновенности новыми правительствами, не всегда обеспечивается. Если раньше мало кто сомневался в том, что помещенные в эти границы централизованные государства сумеют в конечном итоге сформировать нации (в общих чертах так называемая теория государства-нации), то сегодня можно видеть, что чувство национального самосознания по-прежнему весьма робкое и что в большинстве случаев превалируют клановые, племенные и региональные интересы, которые в промышленно развитых странах называют "общими интересами".

Крах теории и политики государства-нации объясняет, почему многие африканские страны выступают как совокупность разных народностей, нередко соперничающих друг с другом, а не как интегрированное целое.

Национальной интеграции в африканских странах можно добиться с помощью двух следующих правовых механизмов.

Другая теория децентрализации. Ни у кого не вызывает больше возражений, что децентрализация - это один из признаков благого управления, и общеизвестно, что сегодня на поддержание такой децентрализации многие африканские страны выделяют значительные средства.

Речь идет, однако, о классической децентрализации, которая обеспечивается примерно следующим образом, по крайней мере в том, что касается африканских франкоязычных стран: закон признает юридическую и финансовую автономию за объединениями или административно-территориальными образованиями, разрешает им избирать свои собственные руководящие и административные органы, разграничивает их полномочия, передает им некоторые функции, до этого находившиеся в ведении центрального правительства, а также ресурсы, использовавшиеся центральным правительством для выполнения этих функций.

Это, несомненно, явный прогресс по сравнению с ранее существовавшей ситуацией, при которой все функции были сосредоточены в руках самого центрального правительства. Одна такая децентрализация не способствует национальной интеграции, и не пройдет и десятка лет, как станет ясно, что она не является признаком благого управления в силу по меньшей мере следующих пяти причин:

* Речь идет о дублировании, копировании того, что делается на уровне центрального правительства, административно-территориальными образованиями. Однако в африканских странах центральное правительство не самая удачная модель управления. Перенос ее правил функционирования на административно-территориальные образования ведет к дальнейшему ухудшению управления, но не к укреплению благого управления. Так, осуществившие

децентрализацию страны перенесли на децентрализованные образования избирательную систему центрального правительства, структуру органов исполнительной власти центрального правительства и все плохо функционирующие институты, которые нередко являются объектом программ реформ, преследующих цель обеспечения благого управления. В этой связи следует также сказать, что как в правительстве, так и в децентрализованных образованиях на руководящих постах нередко работают одни и те же лица. Поэтому классическая децентрализация не устраняет недостатки в функционировании, которые отмечаются на уровне центрального правительства; эти недостатки не только сохраняются, но и переносятся на более мелкие образования внутри государства.

* Классическая децентрализация не обеспечивает защиты меньшинств, всеобщее избирательное право не гарантирует их реального представительства. Нужно разрабатывать другие модели административной организации, которые учитывали бы эти реалии, и в частности пересмотреть методику установления границ административных округов.

* Дублирование центральной системы иногда заходит так далеко, что все децентрализованные образования организуются строго в соответствии с ней. Фактически требуется диверсифицировать статус административно-территориальных объединений. Дело в том, что стремление управлять всеми регионами государства по единым правилам ведет к обострению социальной напряженности. Статус административно-территориальных объединений, наоборот, нужно диверсифицировать. Нет никаких оснований для создания однотипных административных органов в зонах проживания кочевников, пустынной местности, лесных или приморских районах.

* Классическая децентрализация не гарантирует плюрализма культур. Разрыв же между политическим плюрализмом и плюрализмом культур ведет к многочисленным трениям в обществе. Плюрализм культур предполагает, что политическая власть не стремится к подчинению одной культуры другой и что она создает одинаковые условия для расцвета всех культур. А это, в свою очередь, предполагает свободу выбора культуры и, следовательно, возможность переходить из одной культуры в другую и признание такой возможности.

* Всякий раз, когда это позволяют размеры государства, а таких государств в Африке насчитывается примерно две трети, оптимальной моделью управления государством является федерализм.

Речь идет, следовательно, о другой теории децентрализации, которую необходимо претворить в жизнь, для того чтобы она способствовала эффективной национальной интеграции.

Интеграция права и восстановление авторитета судебной власти

Проведенные анализы независимости судебных органов как признака благого управления не потеряли свой актуальности, и в этой связи следует приветствовать программы поддержки деятельности судебных органов, разработанные во многих африканских странах, которые нацелены, например, на то, чтобы снабдить суды всем необходимым для их функционирования, подготовить судей и обеспечить их нужной документацией для работы.

Однако эти программы поддержки деятельности судов направлены в первую очередь на борьбу с последствиями плохого управления в сфере судопроизводства, а не на устранение его подлинных причин. Дело в том, что нередко плохое управление в сфере судопроизводства обусловлено не положением судей, а тем, как организована судебная система, и в первую очередь тем, что законодательство, которое судьи стараются применять, не увязано ни с социально-культурными реалиями, ни с требованиями глобализации и техническими достижениями. Именно в этом кроется причина, в силу которой положительное воздействие программ и реорганизации

/...

судопроизводства может оказаться сведенным на нет, если за этими программами не последует радикальная реформа самого законодательства.

В этой связи можно было бы предусмотреть осуществление Организацией Объединенных Наций в африканских странах **проекта правовой реформы**, продуманного таким образом, чтобы различные отрасли континентального права взаимно обогащали друг друга.

Например, применение в африканских франкоговорящих странах некоторых принципов общего права позволило бы разработать многочисленные показатели благого управления, по крайней мере в части, касающейся полномочий и должности судей, или, например, института фидуциариев, приведя его в строгое соответствие с реальными социально-экономическими условиями, существующими в этих странах. В свою очередь, африканские страны, в которых действуют нормы общего права, выиграли бы в результате внедрения в них некоторых понятий гражданского кодекса, таких, как ответственность руководящих и других государственных деятелей.

В поддержку этого проекта можно привести по меньшей мере три довода:

* **Правовая реформа укрепит национальное единство.** Действительно, в правовом отношении африканские страны нельзя назвать едиными; в этих странах действует принцип правового плюрализма. Это говорит о наличии разных правовых порядков, которые наслаиваются друг на друга и в результате нейтрализуют друг друга. Несмотря на его внешнюю привлекательность, внутригосударственный правопорядок неэффективен и пользуется поддержкой лишь примерно у четверти населения. То, что у государства есть средства принуждения, позволяющие ему воздействовать на все сферы жизни общества, не должно вводить в заблуждение относительно того, что легитимность правопорядка может долговременно строиться на принуждении. Подлинная стабильность правовой системы обеспечивается только с помощью прочно усвоенных норм. В действительности же целые слои африканского общества уклоняются от соблюдения норм внутригосударственного права или сопротивляются им и продолжают жить, руководствуясь принципами своих собственных правовых систем.

И хотя некоторые исследователи выступают за правовой плюрализм, усматривая в нем отражение в социальном плане политического плюрализма, такая система постоянно угрожает национальному единству. Например, сосуществование светских и религиозных норм зиждется на хрупкой основе, подрыв которой обернулся бы серьезными последствиями для национального единства.

Поэтому главная цель правовой реформы состоит в реализации социальной интеграции права и, следовательно, в расширении и укреплении базы консенсуса, с тем чтобы добиться лучшего функционирования демократии.

* **Правовая реформа упрочит социальный мир.**

Действительно, одна из присущих современному праву тенденций заключается в закреплении за правовыми нормами новой функции.

До сих пор правовые нормы были призваны непосредственно регламентировать поведение отдельных лиц. Они были легитимными, когда они устанавливались уполномоченными на это органами, в частности парламентом в сфере законодательства и правительством в административно-правовой сфере. Таким образом, правовое регулирование было единым: решения по реформе системы образования, по избирательному кодексу, по статусу чиновников и т.д.

принимались парламентом или в виде постановлений правительством в одностороннем порядке при условии контроля со стороны судебных органов за их практическим исполнением.

Новым здесь, как представляется, является тенденция, заключающаяся в придании правовым нормам директивного характера и в их согласовании; на смену классическим односторонним нормам постепенно приходят согласованные нормы. Все чаще и чаще действительно принудительные нормы вырабатываются путем переговоров, даже в таких областях, как государственная служба, традиционно относящаяся к сфере дискреционных полномочий администрации, тем более что в общих положениях о государственной службе неизменно утверждается, что отношения служащих и администрации регулируются уставными документами и административно-правовыми актами.

С учетом этого явления существуют по крайней мере два политических варианта.

Поддержание и укрепление республиканского правопорядка, что означало бы, например, невозможность поставить под сомнение, кроме как в национальном собрании, целесообразность любого закона, принятого в установленном порядке депутатами страны, избранными в соответствии со всеобщим избирательным правом; или необходимость придания силы постановлениям исполнительной власти, выносимым в соответствии с дискреционными полномочиями, закрепленными за ней конституцией.

Закрепление за законодательством и административно-правовыми актами новой функции. Например, рассматривая их как обычные директивы, можно согласиться с тем, что принудительные нормы не будут приниматься без предварительного их согласования в установленном законом порядке. В этой связи также требуется принять решение о том, что законы и административно-правовые акты будут применяться только для кодификации результатов согласования, достигнутых на основе консенсуса.

Что касается вопроса о поддержании социального мира, то, как представляется, правительства некоторых африканских стран придерживаются именно этой последней тенденции. Однако для того, чтобы эта тенденция закрепилась, правовая реформа должна по-новому сформулировать задачи органов законодательной и исполнительной власти, а также методы, с помощью которых социальные партнеры могут участвовать в процессе принятия решений по правовым вопросам.

И в этом случае франкоговорящие страны могут воспользоваться широкими возможностями, предоставляемыми общим правом. Ведь нормы общего права являются либо результатом кодификации решений судебных органов по принципиальным вопросам, либо программными законами, которые вступают в силу лишь после их толкования и применения судами, либо, наконец, арбитражными законами: столкнувшись с проблемой, чреватой серьезными коллизиями, суды отказываются выносить по ней решение и передают ее на рассмотрение парламенту.

*** Правовая реформа усилит конкурентность**

Одна из особенностей правовой системы гражданского кодекса состоит в проведении различия между публичным правом и частным правом.

Это различие представляется все в большей и большей степени препятствием в современном международном контексте, характеризующемся конкурентностью и глобализацией, в частности в силу того, что в этом контексте в основном доминируют принципы общего права, между которыми такое различие обычно не проводится, а если проводится, то не в такой степени.

Правовая реформа призвана лишь констатировать это почти естественное сближение публичного права и частного права и сделать из этого практические выводы, например в области уголовного правосудия. Общеизвестно, что в странах "общего права" нет ни прокуратуры, ни следственных судей, но преступления и правонарушения там пресекаются. Даже система уголовного правосудия построена на принципе состязательности: суды ограничиваются применением строгих норм, регламентирующих порядок признания или непризнания доказательств, не вмешиваясь в ход самого процесса, который почти исключительно опирается на показания свидетелей, а судебное преследование возбуждается только при отсутствии малейших оснований для сомнений, наличие которых ведет к оправданию подсудимого.

Такая система является, очевидно, отличным примером благого управления.

Особенно сильно последствия интеграции права испытают на себе те африканские страны, в которых существует деление на кастовые, а также другие, более многочисленные страны, практикующие племенной сепаратизм.

В таких странах никакая реальная демократия невозможна.

Для африканских стран объектом повышенного внимания является Индия, которая еще недавно находилась в похожей ситуации, а сейчас успешно преодолевает ее.

4. Формулирование государственной политики и обеспечение руководства ее проведением

Преимущества государства, придерживающегося принципов демократического права и демократического общества, можно сохранить и укрепить лишь при условии формулирования правильной государственной политики и умелого руководства ее проведением.

В этой связи на африканские страны и на партнеров по вопросам развития ложится двойная задача.

Нередки случаи, когда правительства африканских стран плохо представляют себе цели благого управления в свете проводимых ими реформ или иницилируемой ими государственной политики.

Поэтому следует напомнить о том, что в основе благого управления лежит идея, в соответствии с которой, для того чтобы добиться лучших результатов, не обязательно что-то менять в самом механизме, а нужно научиться умело пользоваться им. Согласно этой точке зрения, новаторство заключается не в реформах, а в искусстве управлять государством или администрацией, ориентируя его различные составляющие и структуры на обеспечение оптимальной отдачи и эффективности.

Благое управление не исключает реформ. Тем не менее в отличие от посылки "меньше государства, лучше государство" оно рассматривает реформы не как таковые, не как орудие изменения роли государства, а как показатели эффективности управления государственными делами, или другими словами, как эффективные механизмы управления государством или администрацией.

Например, если экономическое толкование реформы децентрализации предполагает либо установление, среди прочего, того, как новое распределение полномочий между местными образованиями и государством изменяет роль последнего, освобождает его от выполнения некоторых задач или облегчает его финансовое положение, либо выяснение того, располагают ли новые местные образования достаточными ресурсами, чтобы взять на себя выполнение новых функций, то задача благого управления состоит в определении того, насколько эта реформа повышает качество отношений между государством и гражданским обществом, способствует ли она и если способствует, то в какой степени, активизации участия общественности и развитию демократии на местах и т.д.

Показатели эффективности, являющиеся очевидными признаками благого управления, многочисленны и разнятся в зависимости от конкретных условий. Взятые же в отдельности эти элементы не являются показателями благого управления. Иными словами, например, не существует хорошей конституции как таковой, хорошей судебной системы как таковой. В крайнем случае можно сказать, что каждый из этих элементов, взятый по отдельности, сам по себе

неплохой: в абстрактном же смысле хорошей может быть любая конституция, так же как и любая судебная система или любая концепция прав человека.

Эти элементы могут выступать показателями благого управления только в силу своей способности сочетаться друг с другом и гармонично функционировать. Но для этого нужно, чтобы различные имеющиеся элементы сочетались и согласовывались друг с другом, как детали одного действующего механизма.

Для африканских стран вопрос о благом управлении заключается, следовательно, в понимании того, согласуются и сочетаются ли эти реформы с их конституцией, судебной системой, государственной службой и т.д. и насколько гармонично они согласуются и сочетаются с ними, а с другой стороны, какие коррективы требуется внести в один или во многие из этих элементов, для того чтобы они стали деталями одного действующего механизма. Благое управление - это работающий двигатель. Отсутствие благого управления - это собрание деталей, каждая из которых интересна сама по себе, но которые не настолько сочетаются друг с другом, чтобы составить действующий механизм, либо по той причине, что они от разных механизмов, либо потому, что на момент их изготовления никто не подумал о том, что они должны сочетаться или согласовываться друг с другом.

В этом плане в африканских странах потребуется проделать значительную работу по развитию благого управления. Обозреватели отмечают три основных недостатка в формулировании государственной политики.

1. Многочисленные реформы остаются незавершенными, и некоторые государства напоминают собой большую заброшенную стройку.

Благое управление характеризуется также умением государственных органов проводить реформы последовательно и до конца.

2. Между разными реформами нередко отсутствует какая бы то ни было связь; в этом случае они не сочетаются и не согласуются друг с другом, как это должно было бы быть. Например, успешно проводятся реформы, направленные на децентрализацию полномочий, на перестройку судебной системы и на реорганизацию государственной службы, однако по отдельности каждая из них не оказывает никакого стимулирующего воздействия на остальные. Поэтому результаты децентрализации не используются ни для того, чтобы разгрузить государственную службу, передав часть ее персонала новым местным образованиям, ни для того, чтобы децентрализовать судебную систему и сделать ее более доступной для граждан.

3. Нежелание полностью учитывать результаты выборов также говорит не в пользу благого управления. Выборы преследуют цель определить большинство, которое будет управлять. Формирование по итогам выборов правительства, состав которого не отражает объявленных результатов, указывает на определенные сбои в функционировании политической системы.

Помощь африканским странам в выработке более оптимальной государственной политики могут также оказать организации, выступающие партнерами в решении вопросов развития, в том числе Организация Объединенных Наций.

Для этого они должны сначала согласовать свои собственные взгляды на вопросы управления с целью недопущения того, чтобы существующие между ними разногласия сказывались на государственной политике африканских стран.

Затем они должны согласиться с тем, что эта политика столько же разнообразна, сколько государств ее проводят. Это означает, что они должны отказаться от проектов, предназначенных для целой группы государств и не учитывающих существующих между ними различий, ибо ни одно африканское государство не похоже на другое. Это должно привести их к децентрализации своих мероприятий, с тем чтобы эти мероприятия в большей степени соответствовали местным реалиям. И наконец, необходимо будет возложить всю полноту ответственности за разработку этих проектов на самих африканцев.

В. Тенденции, формирующиеся в сфере управления

Вышеприведенные соображения говорят о том, что в сфере управления придется столкнуться с крупными проблемами. Речь идет о до сих пор нерешенных проблемах или о проблемах, которые возникнут в скором времени в связи с формированием новых политико-экономических отношений в мире.

Эти проблемы можно сгруппировать в две крупные категории, из которых одна связана с природой и задачами африканского государства, а другая - с будущим плюралистической мажоритарной демократии.

1. Будущее африканского государства

Дебаты по поводу будущего африканского государства, рассматриваемого под углом зрения управления, отсылают нас к получившему ныне широкое распространение выражению "новая концептуализация".

Новая концепция государства означает переосмысление его роли и его задач с учетом стоящих перед ним целей.

В этом вопросе африканские страны склоняются к трем следующим вариантам:

а) Благое управление потребует укрепления государства

Фактически речь идет о другом толковании концепции "меньше государства, лучше государство".

До сих пор превалировало экономическое толкование, связанное с проведением политики структурной перестройки. Принцип "меньше государства" обращен в прошлое для определения того, что требуется изменить; "меньше" предполагает, что это изменение должно быть направлено в сторону сокращения, что речь идет о том, чтобы освободить государство от каких-то функций. Принцип "лучше государство" обращен в будущее; он описывает, какой станет или должна стать новая модель, новая форма организации государства; а "лучше" выступает кратким выражением ценностной оценки, которая указывает на то, что речь пойдет о качественном изменении; что новая форма организации государства, после того как оно освободится от каких-то функций, будет предпочтительней нынешней.

В результате произойдет ослабление государства. Отсюда выражения "минимальное государство", "государство - содействующая сторона", "основное государство", "необходимое государство", т.е. все те выражения, которые говорят о том, что чем меньше вмешательство со стороны государства, тем в большем выигрыше оказываются его экономика и граждане.

Теперь мы переходим к управленческому толкованию принципа "меньше государства, лучше государство".

Раньше полагали, что либерализация экономики говорит как раз в пользу сильного государства, способного проявлять инициативу в международных отношениях, придавать им импульс, направлять, а в отдельных случаях и контролировать их и выступать их активным участником.

Теперь же, не ставя под сомнение экономическую роль государства, предпочтение отдается благому управлению, т.е. способу, с помощью которого государство выполняет свои функции, его способности регулировать и побуждать, его умению руководить обществом.

В этом контексте новое государство должно сохранить за собой инициативу, не допустить сужения поля деятельности государственной службы и уметь, таким образом, согласовывать частные интересы с общими интересами.

Речь пойдет, следовательно, об определении того, как укрепить африканское государство, не возвращаясь к интервенционистскому государству и не ставя под сомнение широкие возможности экономической либерализации. Для этого, возможно, потребуется зафиксировать принципы неоинтервенционистского государства.

b) В Африке могут появиться новые формы организации государства

В этой связи можно рассмотреть две следующие гипотезы

*** Возникновение регионального или субконтинентального государства**

Если децентрализация увенчается успехом и продвинется достаточно далеко и если удастся обеспечить экономическую интеграцию посредством укрепления существующих сообществ (ЭКОВАС, ЮДЕАК, ЗАЭВС и т.д.), а также посредством создания других сообществ, то центральные правительства лишатся многих своих полномочий и начнется формирование регионального государства, в котором решения по принципиальным вопросам будут приниматься в рамках африканских сообществ.

При всех присущих ему различиях это государство будет ближе к модели Европейского союза.

В свете этой гипотезы мерилom благого управления в африканских государствах станет их приверженность целям политики, проводимой сообществами. Аналогичным образом, гарантии прав и свобод граждан будут обеспечиваться в региональном масштабе. Программы в области благого управления будут более эффективными, потому что они будут осуществляться на более широком территориальном пространстве.

*** Возникновение многонационального государства или этнического государства**

В некоторых регионах Африки существует серьезная угроза племенного сепаратизма и соперничества на этнической почве.

В некоторых случаях эти этнические группы представляют собой небольшие народности со всеми присущими им атрибутами и характеристиками: языковыми, религиозными, историческими и т.д.

В результате произвольного установления границ большинства государств некоторые из этих этнических групп или народностей сохраняют тесные связи со многими независимыми в правовом отношении странами.

В настоящее время в африканских странах этнический вопрос интенсивно прорабатывается в качестве основы для выработки новой концепции государства. Отсутствие или замедление экономического развития может привести в некоторых частях Африки к возникновению многонационального или этнического государства. С точки зрения благого управления вопрос будет тогда заключаться в выяснении того, как такая концепция государства может быть гармонично увязана с универсальными правами человека. В этом случае речь пойдет о серьезном вызове, который африканские страны должны будут принять.

2. Будущее плюралистической мажоритарной демократии

а) Плюрализм демократических моделей

Содержащиеся в этом анализе ссылки на демократию касаются плюралистической мажоритарной демократии, т.е. системы, при которой бразды правления вручаются представителям, свободно избранным гражданами в ходе свободных и очередных выборов. Речь, следовательно, идет о правительстве большинства.

Однако плюралистическая мажоритарная демократия лишь одна из моделей демократического правления. В африканских, как и в других странах, существует плюрализм демократических моделей.

В Африке предпочтение неизменно отдается трем из этих моделей.

* Демократия без политических партий, которая сейчас проходит проверку в некоторых странах Восточной Африки, еще слишком молода, чтобы судить о том, насколько она эффективна.

Если с помощью этой формы правления удастся гарантировать универсальные права человека, а также долговременное развитие человеческого потенциала, то это повлечет за собой радикальный пересмотр концепции благого управления.

* Альтернативная культуралистическая модель

Из вышеуказанного непосредственно вытекает логический вывод: африканские страны должны разработать свою собственную модель демократии или, что примерно то же самое, они должны создать институциональные рамки демократии на основе консенсуса.

Это, несомненно, принципиальное решение, которое представляется закономерным, несмотря на все препятствия и оговорки, обуславливаемые подобным культуралистским подходом.

Основная трудность, однако, заключается в том, что для разработки африканской модели потребуется время, но еще больше времени потребуется для ее испытания, проверки, корректировки и обеспечения ее конкурентоспособности. В этом направлении проводятся многочисленные исследования. Их следует продолжать и поощрять. Вместе с тем очевидно, что эти исследования принесут результаты только в отдаленном будущем. В ожидании этих результатов необходимо в срочном порядке проработать другие решения.

/...

*** Возвращение к единственной партии**

Заявление об отказе от единственной партии, прозвучавшее в связи с демократическим возрождением Африки, оказалось несколько преждевременным. Возникшие одновременно с достижением независимости в качестве постоянной платформы для согласования действий и направлявшие энергию и созидательную силу народа на достижение насущной задачи обеспечения экономического развития, единственные партии в конечном итоге стали служить личным интересам части политического руководства, которые использовали их в качестве орудия диктатуры. В результате возникла вражда между народами, усилились антагонизм и племенная рознь, были попораны права и свободы, хотя эти партии ставили своей задачей обеспечение и укрепление национального единства и социального мира.

Поскольку единственная партия превратилась в синоним диктатуры, не приходится удивляться тому, почему ее авторитет резко пошел на убыль, особенно с 1989 или 1990 года, ознаменовавших собой начало демократического возрождения Африки.

Сегодня, спустя всего лишь несколько лет с момента возникновения этих новых политических тенденций, жизнь требует от нас осторожности и осмотрительности: **уже нельзя категорически и с полной уверенностью исключить возвращение к режиму единственной партии или его сохранение в некоторых африканских странах.**

В пользу этого говорят многие факторы.

- Те африканские страны, правда весьма малочисленные, которые еще не ввели у себя многопартийную систему, могут, наблюдая за частой сменой курса некоторыми плюралистическими демократиями, отказаться от ее создания или, напротив, укрепиться в своем стремлении к углублению и совершенствованию своих собственных форм правления.

- В некоторых странах нереальные или чрезмерные обещания со стороны оппозиции могут в конечном счете вызвать реакцию отторжения плюрализма, воспринимаемого как режим, поощряющий беспорядок и безответственность, и резко усилить настроения в пользу диктатуры, как гражданской, так и военной, или облегчить ее приход.

- Принцип разделения властью полномочий, какими бы методами он ни проводился в жизнь, создает в странах, которые его придерживаются, все предпосылки для перехода к режиму единственной партии. В любом случае он создает либо укрепляет систему партии, пользующейся наибольшим влиянием. В результате оппозиция оттесняется на задний план и подготавливается почва для возвращения к единственной партии.

- Если плюралистические демократии не сумеют достигнуть значительно более весомых экономических результатов по сравнению с теми, которые могла бы обеспечить система единственной партии, то плюрализм потеряет всякий смысл в контексте международной конкуренции; он превратится в тему для интеллектуальных салонных дебатов по вопросам диалектики, не идущих дальше столиц африканских государств. В создавшихся условиях все чаще и авторитетнее будут звучать голоса тех, кто ратует за возвращение к системе единственной партии. В этой связи уместно сказать, что некоторые державы больше не выдвигают построение плюралистического демократического общества в качестве одного из условий предоставления помощи, настаивая вместо этого на экономических результатах.

Способствовать возвращению к системе единственной партии, конечно, не следует; напротив, этому надо противодействовать. Вместе с тем, поскольку возвращение к этой форме

/...

правления больше не является теоретическим вопросом, для африканских стран в складывающихся условиях целесообразно и полезно определиться, как к ней приспособиться.

В этой связи, может быть, следует вернуться к понятию, которое подверглось резкой критике и нападкам, когда оно было впервые сформулировано некоторыми политическими деятелями Запада, а именно к понятию **мультитенденционной единственной партии**: уникальным рамкам, способным вобрать в себя все значимые политические тенденции, существующие в стране. Эти тенденции заменили бы политические партии. С помощью различных мер и положений можно было бы организовывать чередование или чередования внутри этой партии и распределять властные полномочия таким образом, чтобы сохранить этническое, языковое, региональное и иное равновесие.

b) Двойственность африканского выбора

Вышеописанные организационные модели носят антагонистический характер: невозможно, чтобы на одном и том же государственном пространстве сосуществовали плюралистическая мажоритарная демократия, демократия, основанная на консенсусе, и демократия без политических партий. Кроме того, у каждого типа демократии есть свои собственные механизмы, которые не могут использоваться другими. Например, выборы служат для выявления большинства, которое будет управлять в условиях плюралистической демократии.

Однако то, что представляется логической ошибкой, необязательно является таковой в Африке. Некоторые страны создают у себя механизмы плюралистической демократии, организуют выборы с участием нескольких политических партий, а затем включают руководителей основных оппозиционных партий в состав правительства, не договорившегося о совместной программе правления со своими соответствующими партиями. Для обозначения этой практики правления используются различные концепции: правление на основе распределения властных полномочий, правление расширенного большинства, правление на основе согласия и т.д.

Из всех объяснений этого явления интерес с точки зрения проблем правления представляют два. Первое касается замены чередования; поскольку чередование невозможно по причине блокирования системы партий, пользующейся наибольшим влиянием, необходимо разделить власть с оппозицией, ибо она не в состоянии прийти к ней законным путем. Другое объяснение состоит в том, что принцип мажоритарности чужд африканским традициям: согласие меньшинства с решениями, принятыми большинством, - явление западной культуры. Все это объясняет, почему, делая вид, что они соглашаются с принципами плюралистической мажоритарной демократии, африканцы интегрируют в нее чуждые ей принципы, которые искажают ее характер.

Опыт показывает, что такая практика представляет собой отход от принципов благого управления: проводятся дорогостоящие выборы под предлогом определить большинство, которое будет управлять, но их результаты не учитываются; к власти неизменно приходит влиятельная оппозиция, в результате чего в парламенте отсутствует всякая оппозиция, что создает в стране все предпосылки для перехода к системе единственной партии. Можно назвать и многие другие недостатки, присущие этой практике.

В силу всех этих причин четкий организационный выбор также является признаком благого управления.

с) Переход к плюралистической мажоритарной демократии и новые задачи управления

Для африканских стран оптимальным решением, несомненно, является переход к плюралистической мажоритарной демократии и отказ от попыток построения демократии с африканским уклоном. В этой связи в процессе налаживания благого управления придется столкнуться с двумя серьезными трудностями.

*** Обеспечение признания принципа мажоритарности**

Как было только что сказано, в африканских странах лежащий в основе мажоритарной демократии принцип, в соответствии с которым принимаемые большинством решения являются обязательными для меньшинства, носит искусственный характер.

Многочисленные африканские культуры не знакомы с этим принципом. Среди представителей этих культур не принято принимать решения с помощью за или против, голосовать и высказываться в категорической форме. Они предпочитают обходить препятствия, не ввязываться в конфликты и ссоры даже тогда, когда для этого имеются все основания. В тех странах, где эти культуры преобладают или где господствующая религия оказывает сильное влияние на граждан и политическое руководство, плюралистская мажоритарная демократия не может функционировать надлежащим образом, ибо для того, чтобы добиться признания принципа мажоритарности, потребовалось бы осуществить настоящий переворот в сознании людей.

*** Обеспечение сбалансированности платформы единения**

Социальная ткань, из которой может развиваться плюралистическая демократия, должна характеризоваться, среди прочего, двумя внешне исключаящими друг друга чертами. С одной стороны, необходим минимум общих идеалов, т.е. платформа единения, формируемая совокупностью культурных и материальных ценностей, по которым существует минимальный консенсус. Именно на этой платформе зиждется солидарность членов. Но, с другой стороны, необходимо также, чтобы граждане достаточно различались между собой как в нравственном, так и в материальном отношении, что способствовало бы созданию условий для развития плюрализма. Эти различия должны быть достаточно большими и заметными, чтобы оправдывать политическое

соперничество, но в то же время не настолько глубокими, чтобы подорвать платформу единения. Плюралистическая мажоритарная демократия невозможна, когда эти различия настолько глубокие, что они разрывают социальную ткань; она невозможно и тогда, когда платформа единения настолько широкая, что граждане не в состоянии предложить никаких новых идей.

Для большинства африканских обществ характерна несбалансированность платформы единения.

В одних из этих обществ такие факторы, как наличие господствующей, т.е. практически единственной религии, отсутствие этнического многообразия и, следовательно, многообразия культур, наличие основной народности и т.д., ведут к тому, что граждане мало что могут предложить с точки зрения новых идей, и к отсутствию альтернативы существующей власти. В других же обществах все обстоит наоборот: различия настолько глубокие, что социальные группы напоминают собой полностью самостоятельные народности. В этих обществах обмен идеями и мажоритарная демократия также невозможны.

Эти явления объясняют, почему на смену системе партий, пользующихся наибольшим влиянием, сегодня пришла система единственной партии; при такой системе не происходит чередования и отсутствует политическая альтернатива, потому что система блокируется крупной партией, вокруг которой группируются мелкие партии, не способные оказывать реального влияния на политическую жизнь.

Только посредством проведения политики глубоких и радикальных структурных и организационных реформ можно добиться сбалансированности платформы единения. Вопрос о природе правительства, призванного обеспечить проведение таких реформ и, следовательно, подготовить почву для установления демократического плюрализма, занимает центральное место в концепции политики в области нормотворчества и благого управления.

III.

Рекомендации

Настоящие рекомендации подтверждают и развивают рекомендации, которые были вынесены на тринадцатом совещании Группы экспертов Организации Объединенных Наций и которые по-прежнему сохраняют свою значимость и актуальность.

A. Рекомендации, направленные на достижение глобальных целей благого управления

1. Признание важного значения права для разработки программ в области управления

Правовым вопросам должно отводиться важное место в программах в области укрепления благого управления. Нередки случаи, когда политические деятели, искренне стремящиеся руководствоваться в своей работе принципами благого управления, сталкиваются с пробелами и изъянами в законодательстве и нормативных актах. Поэтому вопрос о правовой реформе должен рассматриваться в качестве одной из приоритетных задач благого управления. Это предполагает, что Организация Объединенных Наций должна привлечь к разработке и осуществлению программ в области управления высококвалифицированных специалистов по вопросам права, в одинаковой степени знакомых как с романо-германской системой, так и с системой общего права.

2. Координация административных реформ и программ в области управления

Важно установить тесную связь между административными реформами и благом управлением. Нередки случаи, когда административные реформы, в теории обеспечивающие все гарантии успеха, на практике не способствуют достижению целей благого управления. Поэтому в число задач, решаемых в рамках проектов административно-финансовых реформ, необходимо включить оценку эффективности благого управления, достигаемую в ходе их реализации.

3. Предпочтение должно отдаваться программам новаций и улучшению функционирования центрального правительства

Важнейшее место в программах в области управления должно отводиться вопросам совершенствования государственного управления силами самого центрального правительства. Дело в том, что, несмотря на значительные усилия, которых потребовали реорганизация государственной службы и децентрализация, центральные правительства большинства африканских стран продолжают функционировать так же, как они функционировали в прошлом, хотя именно на них лежит задача управления всей системой.

4. Более активно пропагандировать задачи развития человеческого потенциала в Организации Объединенных Наций

Устойчивое развитие человеческого потенциала по-прежнему является основной задачей и руководством при осуществлении любой программы в области благого управления. Эту новую политику необходимо с большей эффективностью и более доходчиво разъяснять широкой общественности. Это также одно из требований благого управления, заключающееся в том, чтобы большинство граждан представляли себе, что такое индекс развития человеческого потенциала и как его можно улучшить.

5. Предпочтение должно отдаваться сравнительным подходам

Необходимо отдавать предпочтение подходам, основанным на проведении сравнения между африканскими странами с разной колониальной правопреемственностью, а также между африканскими и другими демократическими развивающимися странами.

В. Рекомендации, касающиеся конкретных целей благого управления

6. Осуществление глобальной и комплексной программы укрепления институциональных рамок благого управления в африканских странах

С учетом важного значения проведенной в марте 1998 года в Аддис-Абебе Конференции по вопросам укрепления институциональных рамок управления в самое ближайшее время следует ожидать серьезных перемен в африканских странах. В этой связи Организация Объединенных Наций могла бы разработать глобальную программу укрепления институциональных рамок управления в африканских странах.

Эта программа могла бы состоять из трех следующих компонентов:

- Компонент "Реформы конституций и органов управления", включая избирательные системы, хартию политических партий, правила процедуры парламентских ассамблей, статус оппозиции и т.д.
- Компонент "Реформа и интеграция права", преследующий цель согласования, интеграции и адаптации современных и традиционных норм права, а также различных отраслей права.
- Компонент "Демократическое чередование и разделение властных полномочий", преследующий цель зафиксировать принципы чередования, а в тех случаях, когда это невозможно, определить условия, в которых представителям оппозиции могут предоставляться властные полномочия без нанесения ущерба принципам благого управления.

Выполнение этой рекомендации будет обеспечиваться следующим образом.

- Каждый компонент программы станет предметом рассмотрения на трех региональных конференциях на английском, испанском, португальском и французском языках. На этом первом этапе страны с одинаковыми политическими традициями смогут обобщить свой опыт и практику.
- Каждый компонент программы станет затем объектом рассмотрения на сводной конференции, на которой все страны обобщат положительный опыт всех политических и правовых систем, с тем чтобы включить его в окончательный проект.
- Таким образом, на общей сводной конференции все эти компоненты будут сведены в единый комплексный проект.

Этот комплексный проект позволит Организации Объединенных Наций установить "стандарты институциональных рамок благого управления в африканских странах". Для государств эти стандарты будут, разумеется, факультативными, но они будут постепенно проводиться в жизнь, потому что гражданские общества в этих государствах будут ссылаться на них, требуя достижения прогресса в области благого управления, а некоторые двусторонние учреждения могут поставить их соблюдение в зависимость от предоставления помощи.

7. Искоренение каст, борьба с племенным сепаратизмом и развитие физического воспитания

Касты, дискриминирующие граждан по признаку их происхождения, являются наглядным примером попрания человеческого достоинства. Племенной сепаратизм, сторонники которого выступают за то, чтобы к управлению государственными делами допускались только этнически однородные с ними лица, представители их клана или племени, является одним из основных признаков плохого управления. Организация Объединенных Наций должна вести энергичную и решительную борьбу с этими серьезнейшими негативными явлениями, используя для этого мощные средства, с целью недопущения того, чтобы общества раскололись и пришли в упадок. В этой связи особого внимания заслуживает опыт Индии.

8. Расширение политики децентрализации

В настоящее время насчитывается много программ по поддержке децентрализации, которые необходимо продолжать.
