



HDIM.NGO/368/07
03 October 2007

ОТЧЕТ
по проведенному исследованию на тему
«Подотчетность таджикского правительства своим гражданам»

Словарь терминологий

Маджлиси Оли Республики Таджикистан – национальный парламент Республики Таджикистан

Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан – нижняя палата национального парламента

Маджлиси Милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан – верхняя палата национального парламента,

Маджлис народных депутатов – местный представительный орган государственной власти районного/городского и областного уровней

Джамоат – орган местного самоуправления, подчиняющийся местным властям

Введение

Данное исследование является результатом участия членов Общественного Объединения «РУШД» Хатлонской области в проекте «Regional Competence-Building for Think Tanks in the South Caucasus and Central Asia», инициированном и поддержанным Норвежским Институтом Международных Отношений.

Исследователи выбрали тему подотчетности правительства не случайно. В Таджикистане, объявившем себя независимым 9 сентября 1991 года и выбравшим путь демократического развития, очень важно обратить внимание граждан на вопросы строительства демократического общества. Люди, отчасти привыкшие к тоталитарному режиму и не очень знакомые с основами участия граждан в управлении страной, могут принимать все новые явления как признаки демократического общества. Отсюда в Таджикистане большинство населения путает понятие «демократия» с понятиями «вседозволенность», «хаос», «беспорядки» и «неразбериха». Среди народа существует также особое выражение «дегнакратия», буквально означающее в переводе с таджикского языка «власть безумия». Большая часть населения все еще чувствует ностальгию по коммунистическому режиму, когда была экономическая стабильность, как-то соблюдались законы и существовал определенный порядок.

Действительно, что получил народ взамен тоталитарного коммунистического режима, когда Таджикистан являлся частичкой огромной страны советов, управляемой группой коммунистов, не признающих многообразие и плюрализм мнений, говорящих от имени народа и управляющих так же? Какова ситуация с развитием демократии в Таджикистане на данный момент? Является ли правительство в Таджикистане подотчетным своим гражданам? И кто в действительности является слугой – правительство или народ?

Эти и другие похожие вопросы лежат в основе данного исследования.

Краткое содержание отчета

Отчет в основном содержит результаты исследования, проведенного в июне-августе 2007 года и охватившего некоторые районы Хатлонской области - города и районы, прилегающие к Кургонтеппа – административному центру области. Основу исследования составляют глубокие интервью разных категорий жителей области. Также проводились глубокие интервью с четырьмя экспертами в области политологии, гражданского общества и экономики. Так как тема подотчетности властей гражданам является обширной, исследование ограничивается вопросом осмысления понятия «подотчетности» гражданами разных социальных положений в обществе и оценкой подотчетности на местах на данный этап развития демократии.

Глубокие интервью были проведены с 202 гражданами Таджикистана, проживающими в двух провинциальных городах (Кургонтеппа и Сарбанд) и 10 районах: Бохтар, Вахш, Джалололидин Руми, Панч, Кумсангир, Дангара, Абдурахмони Джоми, Носири Хисрав, Шахритуз, Бешкент, Хуросон и Ёвон. Уровень образования респондентов выглядит, как ниже следует:

| Категория граждан | Уровень образования интервьюируемых | | | | | |
|--|-------------------------------------|----------------|---------------|-------------------------------------|------------|-------------|
| | Начальная школа | Основная школа | Средняя школа | Профессионально – техническая школа | Колледж | Университет |
| Обычные граждане | 1 | 11 | 29 | 2 | 21 | 36 |
| Журналисты | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 18 |
| Представители общественных организаций | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 36 |
| Депутаты | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 19 |
| Представители местных властей | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 18 |
| ИТОГО: | 1 | 11 | 31 | 2 | 30 | 127 |
| В процентах | 0,5% | 6% | 15,5% | 1% | 15% | 62% |

Исследованием были охвачены пять категорий граждан: обычные граждане, журналисты, представители гражданского общества (общественных объединений), депутаты местных представительных органов и представители местной власти. Так как в целевом районе, охваченном исследованием, находятся всего два независимых СМИ, 82% опрошенных журналистов представляли государственные институты массовой информации, что, несомненно, отражается на степени объективности ответов этой категории респондентов. Такой подбор интервьюируемых объясняется их непосредственной причастностью к процессу подотчетности властей гражданам. Для каждой категории граждан были составлены отдельные анкеты, содержащие вопросы, связанные с характером деятельности именно этой категории. При составлении анкет были учтены психология, менталитет и характерная особенность разных актеров процесса подотчетности относительно их отношения к властным структурам.

С учетом сжатого времени, выделенного на проведение исследования и предоставления отчета по его результатам (три месяца), данное исследование ограничивается изучением вопроса подотчетности местных властей гражданам на примере южного, провинциального Хатлона.

Данный отчет состоит из нижеследующих частей:

1. Краткая история развития демократии в Таджикистане

2. Аспекты подотчетности власти и их отражение в Конституции Республики Таджикистан
3. Некоторые вопросы, связанные с законодательной базой, гарантирующей подотчетность властей гражданам;
4. Представление граждан во властных структурах;
5. Общественные организации и СМИ как органы общественного контроля;
6. Свобода выражения мнений и доступ к информации;
7. Подотчетность и судебная власть;
8. Выводы и предложения;

1. Краткая история развития демократии в Таджикистане

Статья 1 Конституции Республики Таджикистан, принятой в 1994 году, гласит: «Республика Таджикистан – суверенное, демократическое, правовое, светское и унитарное государство». Приобретение суверенитета и определение типа государственности нелегко обошлось народу Таджикистана. Вот уже 15 лет Таджикистан шагает по пути суверенной демократии. На основе чего строится демократия в Таджикистане? Какой мы имеем опыт на этом поприще?

На территории Средней Азии в середине XIX века существовали три феодальные государства - 2 ханства и 1 эмират. Территория сегодняшнего Таджикистана попадала под Бухарский эмират. Оккупация Россией серьезно не повлияла на политическую ситуацию в Средней Азии. Октябрьская социалистическая революция 1917 года, в особенности завоевание Бухарского эмирата русскими войсками в 1920 году, резко изменила ход событий. В 1924 году образовалась Таджикская Автономная Советская Социалистическая Республика, преобразованная в 1929 году в Советскую, то есть, равноправную. Более 70 лет Таджикистан жил в советской демократии, которой правили коммунисты и, которая не признавала политический плюрализм и давила оппонентов коммунистической партии. Практически Таджикистан имеет очень небольшой опыт демократии, и культура демократии в стране еще слабо развита.

Такие таджикские традиции как «уважение к старшим» и «повиновение большинству» особо не поощряют свободу мысли или права индивидуума. Также по сегодняшний день все еще силен общинный образ жизни. Боязнь «выделиться от общества/массы» или «плыть против течения» заставляет большинство граждан не выражать свое личное мнение, всегда придерживаясь общих высказываний или ссылаясь на более опытных предков. Такое несвободное, традиционное отношение к выражению своего мнения явно чувствовался во время проведения глубоких интервью, как с обычными гражданами, так и с другими категориями интервьюируемых. Также среди простых граждан или «маленьких людей» сильна зависимость от правящих кругов, которые в силу своей традиционности стараются держать население под контролем.

В истории развития демократии в Таджикистане самой верхней точкой можно назвать конец 1980-х - начало 1990-х годов, когда под влиянием общественности был принят закон о государственном языке, в парламенте страны действительно бурно обсуждались законы. И это все транслировалось по национальному телевидению. Гражданская война 1992 – 1997 гг. и последующие за ней негативные факторы как вымогательство со стороны властных структур, коррумпированность госслужащих и правоохранительных институтов послужили основой для большего ущемления прав и ограничения свобод граждан. Власти контролируют почти все сферы жизни граждан, указывая им как поступать. Слово «власти» в народе интерпретируется как «сильные», «всемогущие», «неприкосновенные» и «опасные». Отсюда и осторожность/боязнь граждан «противостоять интересам властей».

Сегодня власти особенно сильно контролируют «идеологическую» жизнь, тем самым, осознанно препятствуя развитию плюрализма мнений и подотчетности властей гражданам. Для подавления своих оппонентов власти используют все методы. Хотя в стране официально существуют 8 политических партий, власть почти полностью сконцентрирована в руках одной из них – Народно Демократической партии – партии Президента страны.

2. Аспекты подотчетности власти и их отражение в Конституции Республики Таджикистан

Подотчетность власти своим гражданам – это один из важнейших элементов демократии. По выражению Джеймса Мэдисона «дух республиканской свободы, очевидно, требует ... не только того, чтобы вся власть проистекала от народа, но и чтобы те, кому она доверена, оставались в зависимости от народа...»¹

Подотчетность власти – это обязанность официальных лиц информировать граждан о своих действиях и право граждан принимать меры против тех должностных лиц, чье поведение они считают неудовлетворительным. Подотчетность власти гражданам является важным элементом демократии.

Подотчетности правительства в каждой демократической стране способствуют нижеследующие факторы:

Периодические выборы, посредством чего граждане контролируют деятельность властей (переизбирают руководителей, не устраивающих граждан);

Разделение власти на три отдельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную, чтобы одно и то же лицо не сконцентрировало власть в своих руках;

Прозрачность деятельности властей;

Доступ граждан к информации и интересующих их правительственных документов;

Свобода выражения мнений;

Наличие активных организаций общественного контроля - общественные объединения и СМИ;

Вдобавок к вышесказанному нужно также отметить очень важный фактор, обязывающий власти отчитываться перед народом. Это – активные и осведомленные граждане. В 1936 году, незадолго до смерти, в одном из своих писем Джеймс Мэдисон писал: «Народ, который хочет сам управлять собой, должен вооружиться силой знания»².

Конституция Соединенных Штатов начинается со слов «Мы, народ...», что означает: с самого начала правительство США создавалось народом и для народа и должно отчитываться перед гражданами страны за свои действия. Конституция Таджикистана тоже начинается со слов «Мы, народ Таджикистана... признавая незыблемыми свободу и права человека... ставя задачей создание справедливого общества, принимаем и провозглашаем настоящую Конституцию». Но Конституция, даже и самая демократическая, сама по себе еще не может обеспечить демократическое правление.

¹ Роберт С. Баркер. Подотчетность власти и ее пределы. Электронный журнал госдепартамента США. Том 5, № 2, Август 2000, стр. 1

² Роберт Шмул. Подотчетность правительства и общественный контроль. Электронный журнал госдепартамента США. Том 5, № 2, Август 2000, стр. 3

Постараемся искать в Конституции Республики Таджикистан статьи, гарантирующие подотчетность власти гражданам. В Конституции ни один раз не упомянуто о подотчетности властей народу, нет также понятия «зависимости властей от народа», хотя есть статьи, признающие власть народа и служащие основой для народной власти. В статье 6 пишется: «В Таджикистане народ является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, которую осуществляет непосредственно или через своих представителей. Высшим непосредственным выражением власти народа являются общенародный референдум и выборы».

Томас Джефферсон писал: «Сосредоточение (всех властных полномочий) в одних руках – вот точная характеристика деспотического правления... По этой причине... законодательный, исполнительный и судебный департаменты должны быть отдельными и отличными друг от друга, чтобы ни одно лицо одновременно не осуществляло полномочий более чем в одном из них»³. Согласно статье 9 Конституции Республики Таджикистан государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Статья 25 гласит: Государственные органы, общественные объединения, политические партии и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность получения и ознакомления с документами, касающимися его прав и интересов, кроме случаев, предусмотренных законом. Также каждому гарантируется свобода слова, печати, право на пользование средствами массовой информации (статья 30). Эта же статья запрещает государственную цензуру и преследование за критику. Как и во всех демократических обществах, Конституция Таджикистана гарантирует гражданам свободу объединения.

Главный закон страны вроде способствует подотчетности властей своим гражданам. Далее обратим внимание на то, насколько это все осуществляется на практике.

3. Некоторые вопросы, связанные с законодательной базой, гарантирующей подотчетность властей гражданам

Выборы – это процесс, посредством чего граждане напрямую контролируют органы власти, т.е. их переизбирают или меняют, если они их не устраивают. Согласно законодательству Республики Таджикистан граждане каждые 7 лет избирают Президента страны, и каждые 5 лет в стране состоятся выборы в представительные органы: Маджлиси Оли (национальный парламент) и местные Маджлисы народных депутатов на уровне областей и районов/городов. Последние президентские выборы в ноябре 2006 года показали, что законодательная основа для проведения истинно демократических выборов пока далеко не отвечает принятым международным сообществом стандартам. В своем Заявлении о предварительных выводах и заключениях Миссия ОБСЕ по наблюдению за президентскими выборами в Республике Таджикистан 6 ноября 2007 года подчеркивала: «Несмотря на наличие пяти кандидатов, выборы характеризовались выраженным отсутствием настоящей конкуренции. Партии, которые определили себя как политическая оппозиция действующему Президенту, решили не состязаться в выборах. Таким образом, избирателям был представлен только номинальный выбор. Законодательная база выборов, среда СМИ и политическая среда, как и ряд технических аспектов избирательного процесса, требуют значительного улучшения для обеспечения основы для проведения подлинно демократических выборов».

Другой вопрос, на котором вкратце остановимся, это – соответствие законодательства страны подотчетности местных властей народу. Согласно статье 69 Конституции РТ

³ Роберт С. Баркер. Указанная работа, стр. 3

Президент назначает председателей районов и городов, областей, города Душанбе и Горно-Бадахшанской автономной области (ГБАО) и впоследствии представляет их на утверждение соответствующих Маджлисов народных депутатов. Касательно использования местными Маджлисами народных депутатов своих полномочий, единственным в своем роде прецедентом все еще остается Шахристонский район Согдийской области (начало 2000-ых), где депутаты Маджлиса не утвердили назначенного Президентом председателя.

В районах и городах существуют исполнительные и представительные органы. Исполнительным органом руководит председатель района/города, назначенный Президентом. Он же автоматически становится председателем представительного органа – местного Маджлиса народных депутатов (статья 78). То есть одновременно и представительным и исполнительным органом руководит один и тот же человек, назначенный Президентом. И, как выяснилось в результате исследования, председатель и местная власть практически не являются подотчетным народу. 88% опрошенных обычных граждан, 73% журналистов и 85% представителей общественных организаций считают, что местная власть не отчитывается перед ними. Вывод: все исходит от Президента страны, «всенародно» избранного на выборах. Законодательство не дает гражданам возможность избирать местных руководителей, и они – председатели, если логически мыслить, практически подотчетны Президенту, а не народу.

Как Конституция страны (статья 78) так и граждане считают председателей районов, городов и областей представителями Президента. После назначения председатель района/города и области автоматически становится влиятельным и недосыгаемым. Недаром 95% опрошенных обычных граждан, 91% журналистов и 100% представителей общественных организаций считают, что не могут поменять председателя, если даже его разоблачают в коррумпированности. Также 35% депутатов местных представительных органов отрицают отчетность председателя перед ними. Неподотчетность председателей районов/городов Хатлонской области различным категориями граждан объясняется следующим образом:

| Вопрос | Категория граждан | Я его не избираю | Он большой человек | Он представляет Президента | Я маленький человек | Это от меня не зависит | Боясь преследований |
|--|--|------------------|--------------------|----------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
| Почему Вы не можете поменять председателя района/города? | Обычные граждане | 9,45% | 7,6% | 24,15% | 22,05% | 24,15% | 12,6% |
| | Журналисты | 35% | 0% | 35% | 5% | 15% | 10% |
| | Представители общественных организаций | 30% | 5% | 35% | 7,5% | 10% | 12,5% |

4. Представление граждан во властных структурах

Участвуя в выборах, гражданин имеет возможность прийти на избирательный участок, чтобы выбрать своего человека среди кандидатов от различных партий в представительный орган. Так, граждане, которые по той или иной причине не могут прямо участвовать в управлении государством, доверяют свои полномочия депутату. На практике это означает, что власть подвергается постоянному надзору и тем самым – непрерывному процессу подотчетности.

В принципе, представительные органы, избранные гражданами посредством выборов, должны косвенно обеспечить участие граждан в управлении государством. Депутаты – представители народа, участвуя в государственных делах, принимают решения от имени народа, и тем самым защищают его интересы. В данном исследовании речь идет о представительных органах местного значения – Маджлисах народных депутатов районов и городов Хатлонской области Таджикистана. В исследовании участвовали 20 депутатов, представляющих четыре района Хатлонской области.

Целью проведения глубоких интервью с практикующими депутатами было определение двух основных вопросов:

- а) насколько представители народа могут влиять на политику местной власти и
- б) определение уровня подотчетности исполнительной власти депутатам и, следовательно, подотчетности депутатов своим избирателям.

Для внесения ясности в процесс изучения еще раз подчеркнем, что местные органы государственной власти в Таджикистане состоят из двух частей: местных представительных органов государственной власти и местных исполнительных органов государственной власти. Практически обоими органами государственной власти на местах руководит один человек – представитель Президента. В статье 5 Конституционного закона Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти» перечисляются принципы деятельности местных органов государственной власти. Приводим пример двух из них, которые касаются процесса принятия решения в этих двух разных органах под одной крышей: коллегиальность деятельности местных представительных органов государственной власти и единоначалие в деятельности местных исполнительных органов государственной власти. Первый принцип утверждает подотчетность председателя района/города/области депутатам местного Маджлиса. Когда второй принцип дает председателю района полномочия самому принимать решения.

Как же обстоят дела на практике? 85% опрошенных депутатов не считают Маджлис народных депутатов независимым от председателя района/города. В ходе интервью один депутат, женщина, 58 лет из Кургонтеппа в шутку добавила: «...во время наших собраний все 32 депутата имеют 1 голос, а один председатель города – 2. Поэтому, получается так, что мы всегда утверждаем решения председателя». На вопрос «Вы можете повлиять на политику местной власти?» 85% депутатов ответили «нет».

Согласно статье 8 Конституционного закона Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти» Маджлис народных депутатов района/города принимает местный бюджет, при необходимости вносит в него изменения и дополнения. То есть бюджет составляется на верхах. Дело местного представительного органа утверждать его. На вопрос «Насколько Вы можете внести изменения в бюджет города/района?» ответы депутатов выглядят парадоксальными: 30% утвердили, что не вносят никакого изменения в местный бюджет, 5% опрошенных депутатов уверены, что могут на все 100% изменить местный бюджет. Тогда как 25% депутатов ясно выразились, что не имеют информацию о доходах и расходах местной власти. Один депутат дал ясное объяснение причинам неинформированности депутатов о расходах и доходах местной власти: «Мы действуем номинально. Председатель города иногда заставляет депутатов участвовать в заседаниях Маджлиса. Они практически не заинтересованы в заседаниях местного представительного органа, так как все решается самим председателем. Наши заседания иногда длятся 4 часа без перерыва, чтобы депутаты не разошлись по домам. Мы в большинстве случаев задним числом утверждаем расходы местной власти».

А как избираются депутаты в местный представительный орган государственной власти – Маджлис народных депутатов района/города? Эти выборы проходят раз в пять лет и

одновременно избиратели выбирают депутатов в три разные представительные органа: Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан и местные представительные органы государственной власти областного и районного/городского уровней. Многие кандидаты в депутаты избираются без альтернативы. Рассказ одного депутата (женщина, 46 лет) подтверждает вмешательство местных властей в процесс выборов: «...председатель района хотел собрать вокруг себя своих людей. Так как мы немного дружили, и я являюсь его дальней родственницей, он предложил мне выставить мою кандидатуру в депутаты, хотя я особенно к этому и не стремилась. У меня была альтернатива – солидный, опытный и уважаемый учитель. Я была уверена, что проиграю ему. На одной встрече с избирателями я это ему и сказала. Но почему-то он прямо перед выборами снял свою кандидатуру. Видимо, его «попросили» сделать это. Так я избиралась на безальтернативной основе и сейчас терплю долгие, скучные сессии». Анализируя ее рассказ, я про себя подумал: «бесстрашная». Потому, что почти все остальные 19 депутатов, с которыми мы проводили глубокие интервью, не чувствовали себя независимыми, и вели себя точно как представители местной исполнительной власти.

Другой респондент, представитель общественной организации, тренер, мужчина, 46 лет подтвердил вышесказанное: «В 2007 году в Бохтарском районе проводились выборы вместо освободившегося депутата Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Я был назначен председателем участковой избирательной комиссии (УИК). В день выборов мы организовали голосование избирателей, подсчитывали бюллетени и составили протоколы результатов голосования. Были зарегистрированы два кандидата в депутаты. Еще до дня голосования один представитель местной власти пришел и проинструктировал членов УИК как фальсифицировать результаты голосования. Мы сделали так, как они хотели. После завершения подсчета голосов и составления протоколов, мы, нарушая правила выборов, взяли все документы в местный джамоат – орган самоуправления, который непосредственно подчиняется местной власти. Там сидел также один представитель районной власти. Председатель джамоата, увидев цифры на протоколах, стал кричать на нас и швырнул все документы мне в лицо. Он не был доволен тем, что мы не довели цифры «победителя» до 97%. Он нам дал новые формы, и мы переделали все протоколы под его диктовку. После этого у меня не остались сомнения в том, что местная власть действительно незаконно вмешивается в процесс выборов и фальсифицирует их результаты».

Исследование показало, что сопричастность граждан к деятельности местных представительных органов также находится на низком уровне. 85% депутатов практически не информируют своих избирателей о расходовании местного бюджета, обосновывая свой поступок тем, что избиратели просто не требуют этого или, что депутат не еще встречался с избирателями.

Согласно статье 13 Конституционного закона Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти», сессии Маджлиса народных депутатов проводятся гласно, т.е. граждане/избиратели имеют право участвовать на сессиях, кроме случаев, когда решением Маджлиса проводится закрытая сессия. Но, оказывается, не все депутаты хорошо знают законы, регулирующие их же деятельность. В анкете, предложенной депутатам, был помещен вопрос «Имеют ли право избиратели участвовать на сессиях Маджлиса народных депутатов?». 35% депутатов ответили, что избиратели/граждане не имеют право участвовать на сессиях местного Маджлиса. 25% из них прямо признались, что не знают правильного ответа.

Как выяснилось из ответов 40% депутатов местных Маджлисов, на сессиях кроме самих депутатов все же участвуют и другие граждане. Глубокое изучение данного вопроса показало, что местная власть приглашает руководителей организаций, домкомов, местных

предпринимателей, учителей, врачей на сессии Маджлисов народных депутатов. Это делается в добровольно-принудительном порядке, так, что невыполнение приказов председателя города может серьезно грозить руководителям организаций, ответственным за явку приглашенных. Часть респондентов других категорий также подтверждают свое присутствие на сессиях местных представительных органов. Это – 36% опрошенных журналистов, 6% - граждан и 5% - представителей общественных организаций. Для выяснения положения приводим детальное объяснение одного респондента, учительницы из города Кургонтеппа: «Директор школы иногда заставляет нас – учителей присутствовать на сессиях городского Маджлиса, лишь бы составлять аудиторию. Но там очень скучно, так как нам дают готовые выступления и мы должны заучивать весь текст. Однажды я не смогла полностью озвучить заранее подготовленный для меня текст, за что позже меня сильно ругали».

Исходя из вышеприведенных фактов, можно сделать вывод, что в условиях Таджикистана депутаты далеко не представляют интересы граждан, а, скорее являются приближенными или сторонниками властей.

5. Общественные организации и СМИ как органы общественного контроля

Наличие внешнего и независимого контроля имеет очень большое значение в любом обществе, стремящемся к обеспечению подотчетности правительства. Во многих развитых демократиях роль органов общественного контроля или «watchdogs» выполняют СМИ и общественные организации.

Если взглянуть в историю развития демократии в США, то со времени шестидесятых и семидесятых годов XX столетия по мере того, как журналистика глубже и глубже занималась деятельностью органов власти, по всей стране постоянно росло число групп граждан и неправительственных организаций, выполняющих функции общественного контроля и критиков ведения государственных дел, а также работы избранных и назначенных должностных лиц. Такие группы, как «Общее дело», «Социально активный гражданин» и Центр по обеспечению честности и морали в государственных учреждениях, основное внимание в своей работе уделяли и уделяют деятельности или бездействию правительственных органов и чиновников и считают это своей главной целью. Эти группы сообщают о результатах работы своим членам, а также через прессу делают их достоянием широкой общественности. А потому сейчас, как никогда раньше, федеральные власти, власти штатов и местные власти постоянно подвергаются контролю. Как видим из приведенного примера, общественные организации и СМИ способствуют развитию подотчетности правительства гражданам.

Рост органов общественного контроля зависит от уровня развития демократии и осведомленности граждан в той или иной стране. К сожалению, пока рано говорить о влиянии общественных организаций и СМИ на политику правительства в Таджикистане. В Хатлонской области, также как и по всей стране, пока не существует ни одной общественной организации, целью которой являлся бы контроль за деятельностью властей или должностных лиц. В Хатлоне 73% представителей СМИ признаются, что не могут влиять на политику местных властей. Этот ответ принадлежит в основном представителям государственных СМИ, подчиняющихся местным властям. Очень характерным является ответ одного из них, мужчины 26 лет со средним образованием: «Мы принадлежим к государственным СМИ. Как мы можем изменить политику властей? Наоборот, мы поддерживаем все, что исходит от них». 77,5% представителей общественных организаций открыто признаются, что совсем не могут влиять на изменение политики.

В отношении контроля над деятельностью органов местной власти господствует такая же ситуация. Все 100% представителей общественных организаций, охваченных исследованием, признались, что не контролируют работу властей. Один представитель женской неправительственной организации, мужчина, 46 лет в своих ответах пишет: «Не мы контролируем деятельность правительства, а, скорее всего правительство контролирует нас». Несмотря на то, что все участвовавшие в исследовании организации зарегистрированы, в 95% случаев они спрашивают разрешения у местных властей перед проведением каждого запланированного мероприятия. Чтобы разрешить неправительственным организациям осуществлять деятельность на «их территории», председатели районов и городов иногда требуют письменного разрешения самого председателя области. Эти незаконные препятствия усложняют свободную деятельность общественных объединений, практически делая их подотчетными местным властям.

Журналисты также не включают общественные организации и СМИ в список организаций и лиц, контролирующих деятельность властей. Наоборот, 73% журналистов думают, что контроль над деятельностью властей осуществляется Президентом страны, 9% относят это полномочие Правительству страны, 18% представителей СМИ считают, что контролировать работу местных властей могут сами председатели областей, городов и районов.

Интересно сопоставление позиций граждан и представителей местных властей в отношении институтов, призванных контролировать деятельность органов власти. Представители местных органов власти распределяют эту роль между Президентом Таджикистана (50%), правительством страны (10%), председателем области (20%), председателями городов/районов (15%) и гражданами (5%). Они никак не наделяют этими полномочиями СМИ и общественные организации. Почти так же думают и граждане, 72% из которых отводят эту роль президенту, 12% - правительству страны, 5% - председателю области, 9% - председателям районов/городов, 1% - гражданам и 1% - общественным организациям. Граждане также не думают, что СМИ может контролировать деятельность властей. В этом плане и власти и граждане действуют одинаково, отдавая предпочтение властным структурам (соответственно 95% и 98%) в вопросе контроля над деятельностью властей. Эти цифры показывают реальную ситуацию, насколько власти позволяют гражданам, СМИ и общественным организациям контролировать их деятельность. С другой стороны, данные результаты еще говорят и о том, что позиция граждан в отношении своих прав требовать подотчетности от правительства на данном этапе очень слаба. СМИ и общественные организации на сегодняшний день не признаны обществом и, следовательно, не могут контролировать деятельность властей.

Этот феномен, когда все единогласно подтверждают, что лишь Президент может повлиять на политику правительства и контролировать деятельность органов власти, еще раз подчеркивает строгую приверженность правителей принципу единоначалия, которое закреплено в национальном законодательстве. Это говорит о полном сосредоточении власти в руках президентской группы. Дело доходит до того, что Президента публично называют «королем», «умнейшим царем среди всех царей» и тому подобное. Данная ситуация сильно отражается и на политическом мировоззрении населения страны и, следовательно, на их ответах на поставленные группой исследователей вопросы. Более широкому установлению и распространению среди населения идеи централизации власти в руках Президента неустанно помогают государственные СМИ, которые имеют большой охват, сильно поддерживаются и контролируются самими властями.

СМИ не чувствуют власть и мало влияют на изменение политики и почти не выполняют роль органа общественного контроля. В Хатлоне на данный момент действуют лишь два так называемых независимых СМИ: одна еженедельная газета областного уровня

«Бомдод» с тиражом 3000 экземпляров и одно городское ТВ «Кургонтеппа», охватывающее 60 000 населения. Их деятельность также как и деятельность множества государственных СМИ сильно контролируется со стороны местных властей. Каждую неделю местные власти вызывают их на свои долгие «пятиминутки».

В статье «Гнев божий» оппозиционной газеты «Чароги руз», издаваемой в Москве, приводится пример как председатель области «вызывает на ковер» главных редакторов государственных СМИ: «В ходе собрания (в областном Хукумате) очередь угроз дошла до главного редактора (областной газеты) «Хатлон»: почему, ты, маълима (так обычно обращаются к образованным женщинам), поместила мою фотографию на первой странице, а продолжение статьи на восьмой? Что, не было места на второй странице? Или ты думаешь, что моя встреча с выпускниками не очень важна? Смотри, работай осторожно. Если и не хвалишь меня, то хорошо трудись в газете. Понятно?!»⁴

Анализируя ответы одного журналиста (мужчина, более 60 лет) можно прийти к выводу, что таджикская журналистика внутри страны ощущает на себя большое давление со стороны местной власти. Признавая в заполненной им анкете неподотчетность местной власти по отношению к себе, не имея возможности избирать председателя города, не имея власти внести изменения в политическую жизнь общества, не будучи информирован о доходах и расходах местной власти, утверждая несправедливое распределение ресурсов (земли, жилья) в городе, подтверждая свое бессилие пожаловаться в суд на местную власть, полностью не веря в справедливость судей, респондент все же оценивает прозрачность деятельности местной власти как «хорошо» и предоставление информации со стороны местных властей на 100%. Далее, на вопрос «Что препятствует вам получить информацию о доходах и расходах местной власти?», этот “watchdog” отвечает: «Мне это не интересно».

Другим подтверждением давления властей на журналистов и общественные организации является категорический отказ двух респондентов (одного известного журналиста и одной представительницы гражданского общества) участвовать в анонимном интервью по той причине, что «не хотят иметь проблем с властями».

Международные наблюдатели от ОБСЕ, следившие за ходом президентских выборов 6 ноября 2006 года пришли почти к такому же выводу. В своем заявлении о предварительных выводах и заключениях они отметили, что «среда СМИ в значительной степени находится под контролем правительства. Давление на частные СМИ и журналистов привело к повсеместной самоцензуре. Действующий Президент и его партия получили 83% эфирного времени на ТВ «Сафина» и 62% - на ТВТ, двух телеканалах, принадлежащих государству. Данный факт, а также отсутствие аналитических репортажей о выборах подвергает сомнению возможность избирателей сделать осознанный выбор».

Роберт Шмул, профессор-американист, директор программы журналистики, этики и демократии в Нотрдамском университете в завершении своей статьи «Подотчетность правительства и общественный контроль» пишет: «Занимаясь своей каждодневной и многогранной деятельностью, организации общественного контроля в своей работе по обеспечению подотчетности государственной власти и служению идеалам страны, способствуют продвижению Соединенных Штатов по нескончаемому пути, ведущему к более представительной и полной демократии»⁵. К сожалению, пока рано говорить это же о Таджикистане.

⁴ Чароги руз. №2 (114), 2007, стр.8 www.charogiruz.ru

⁵ Роберт Шмул. Указанная работа, стр.6

6. Свобода выражения мнений и доступ к информации

Политическая подотчетность зиждется на свободе выражения мнений. Это право позволяет гражданам отстаивать свои интересы и оспаривать решения органов власти, их представляющих. Эти права позволяют им добиваться политических изменений. В случае политического выступления отсутствие информации об актуальных направлениях политики правительства снижает убедительность речи и ценность права высказывать свое мнение.

Если обратить внимание на законодательство в отношении свободы выражения, в статье 30 Конституции РТ каждому гарантируется свобода слова, печати, право на использование средств информации. Эта же статья налагает запрет на государственную цензуру и ясно констатирует: «преследование за критику запрещается».

А теперь посмотрим, как обстоят дела на самом деле. Насколько разные категории граждан информированы о деятельности местных властей? 75% обычных граждан и 57,5% представителей общественных организаций признались, что ничего не знают о деятельности властей. Соответственно более-менее информированы 21% и 40% и хорошо информированы 4% и 2,5%.

Статья 25 Конституции Республики Таджикистан обязывает государственные органы и должностные лица обеспечивать каждому возможность получения и ознакомления с правительственными документами. Результаты данного исследования показывают, что сегодня госорганы и должностные лица на 4,6% предоставляют информацию общественным организациям, на 51,4% - журналистам. На вопрос «Насколько местная власть предоставляет информацию Вам?» один журналист, определился так: «Я никогда не требовал от властей информацию, поэтому не могу оценивать». Сами представители местной власти не очень приветствуют «наглое» поведение граждан «требовать» информацию от властей.

Информированность граждан о деятельности правительства в Таджикистане можно считать относительной категорией. Во время бесед выяснилось, что общественные организации иногда спрашивают у местных властей данные о количестве населения в определенном джамоате, районе/городе, женский и мужской разрез населения и вполне довольны тем, что им предоставляется необходимая информация. Представители СМИ также под «предоставлением информации» понимают свое участие в пресс-конференциях местных властей, предоставление журналистам годовых отчетов о деятельности властей, где показаны голые цифры. Но, когда дело доходит до более серьезной информации, ситуация резко изменяется. По рассказу независимого журналиста, мужчины 33 лет из Кургонтеппа, как городская, так и областная местные власти категорически отказались назвать имя человека, которому власти города выделили землю для строительства ресторана на территории перегруженной учениками средней школы № 1.

Заранее предполагая возможные ответы, исследовательская группа все же поместила в анкете для граждан вопрос «Вы можете потребовать у местных властей список тех лиц, которым выделили землю в 2007 году?». Как оказалось, это – очень болезненный вопрос, шокирующий почти всех респондентов. 93% граждан ответили отрицательно, уточняя, что им не дадут этот список (72%), скажут, что это не их дело (27%) и, в конце концов, такие попытки бесполезны (1%). Респондент – женщина, 49 лет, из Кургонтеппа сообщила «Я никак не могла выкупить государственную квартиру. Поэтому, во время одного собрания попросила у представителя местной власти предоставить мне список выкупленных квартир в городе. Он публично ответил, что я не имею права требовать такие документы». 75% представителей местных властей тоже подтверждают, что

граждане действительно не требуют подобную информацию. Один из опрошенных представителей властей добавил к своему отрицательному ответу, что «граждане не имеют права требовать». Это характеризует типичное отношение властей к вопросу их подотчетности гражданам.

Учитывая ситуацию с подотчетностью властей в Таджикистане и уровень развития культуры демократии в стране, можно и не задумываться долго над вопросом, почему люди не требуют правительственные документы, даже когда это относится к такому жизненно важному вопросу как выделение земли. Хотя обычные граждане довольны политикой местной власти лишь на 18,5%, а журналисты - на 38,4%.

Оценку насколько добросовестно выполняют свои обязанности отдельные сотрудники местной власти дают сразу четыре категории респондентов. Нижеприведенная таблица показывает пестроту оценок деятельности сотрудников властных органов.

| Вопрос | Категория респондентов/оценка деятельности в % | | | |
|---|--|--------------------------|------------|-----------------------|
| | Обычные граждане | Общественные организации | Журналисты | Представители властей |
| Насколько добросовестно выполняют свои обязанности отдельные сотрудники местной власти? | 16,3% | 7,7% | 30,1% | 70,25 |

Распределение ресурсов (земли, жилья) со стороны коррумпированных местных властей тоже вызывает недовольство различных категорий населения. Оценки, которые дают респонденты, разные, в зависимости от их социального положения.

Ответы на вопрос «Как, по-вашему, распределяются ресурсы (земля, жилье) в вашем районе/городе?»

| Категория граждан | Оценка (в%) | | |
|-------------------------------|-------------|---------------|---------|
| | Справедливо | Несправедливо | Не знаю |
| Обычные граждане | 0% | 91% | 9% |
| Журналисты | 0% | 77,5% | 22,5% |
| Представители местных властей | 45% | 30% | 25% |

Анализ данной таблицы дает исследователям право сделать вывод, что ответ «не знаю», скорее всего, отражает страх (в случае журналистов) или же чувство собственной вины (в случае представителей власти) респондентов. Также вспоминается объяснение того же бесстрашного депутата, которая заявила как секретно принимаются решения в городской исполнительной власти, когда даже заместители председателя иногда не имеют информацию о том, какое решение принято председателем города. Никто из ста опрошенных обычных граждан не имеет представления о том, какую зарплату получает председатель района/города. Правда, один респондент, мужчина 63 лет как бы в шутку добавил: «Да что скрывать! Весь бюджет города принадлежит председателю!».

Все 100% обычных граждан и представителей общественных организаций заявляют, что ничего не знают о доходах и расходах местной власти. Что же препятствует им получать такую информацию? Нижеприведенная таблица помогает нам более детально анализировать ситуацию.

| Категория граждан | Ответы (в%) | | | |
|-------------------|--------------------------|-----------------|--------|------------------------------|
| | В Хукумате не дают такую | Это не мое дело | Другое | Объяснения к ответу «другое» |
| | | | | |

| | | | | |
|--|------------|-------|-----|--|
| | информацию | | | |
| Обычные граждане | 57% | 41% | 2% | <i>Все делается подпольно. Не знаю, что можно</i> |
| Представители общественных организаций | 60% | 27,5% | 15% | <i>Боюсь, не осмеливаюсь спросить об этом; Скрывают; Все решается в узком кругу;</i> |

86,5% журналистов присоединяются к предыдущим респондентам, т.е. не знают о доходах и расходах властей, а 13,5% тех журналистов, которые информированы о доходах и расходах своего района, в качестве источника информации ссылаются на собрания с участием представителей местных властей и годовые отчеты правительства. Интересными в плане анализа ситуации являются объяснения тех журналистов, которые не знают о доходах и расходах правительства. Свою неинформированность они объясняют как нижеследующее:

Власти не дают информацию;

Мы – никто;

Мне это не интересно;

Я ни разу не спрашивал;

Не привыкли требовать.

Последнее объяснение заставляет нас задуматься о том, как же заинтересовать журналистов потребовать от властей такую важную информацию и распространять ее среди населения, тем самым выполняя свою функцию органа общественного контроля. Сами представители местной власти также не отрицают этот факт. 70% опрошенных из этой категории открыто заявили, что не информируют население о доходах и расходах. Свое поведение они объяснили тем, что это не обязательно (45%), каждый должен знать свое дело (20%), нет необходимости в этом (5%). Ответы представителей власти, скорее всего, отражают уровень политической образованности и некомпетентность сотрудников этого необходимого института в демократическом обществе.

Тот факт, что «власти не предоставляет информацию» журналистам и другим категориям граждан непосредственно связан с прозрачностью деятельности местных властей. Во время проведения исследования женщина, заведующая отдела местной исполнительной власти, была удивлена вопросами исследователя и с испугом заявила, что «председатель города запрещает им давать какую-либо информацию общественным организациям без ее на то разрешения». Она также добавила: «Только что, на последнем собрании она еще раз предупредила всех нас об этом». Это еще и доказывает отрицательное отношение властей к неправительственным/общественным институтам. По утверждению самих представителей гражданского общества на 37,5% власти считают их партнерами, на 52,5% оппонентами и на 10% помощниками властей.

Опять цифры сильно варьируют, когда речь идет об оценке прозрачности деятельности властей представителями различных институтов общества:

| Институт общества | Оценка прозрачности деятельности местных властей | | | | |
|-------------------------------|--|--------|-------------------|-------|-------------|
| | Очень хорошо | Хорошо | Удовлетворительно | Плохо | Очень плохо |
| Общественные организации | 0% | 5% | 15% | 75% | 5% |
| Журналисты | 0% | 13,5% | 55% | 27% | 4,5% |
| Представители местных властей | 15% | 45% | 40% | 0% | 0% |

В сегодняшнем таджикском обществе все еще существует некий страх в отношении свободного выражения мнений. Люди «должны знать» где и о чем говорить, к какой группе примыкать. Респондент – обычный гражданин, мужчина, 36 лет из Бохтарского района сообщил: «В 2007 году нас - двоих молодых мужчин, вызывали в местный офис Комитета по национальной безопасности и долго допрашивали, почему мы стали членами оппозиционной Партии Развития. Когда я напомнил им о свободе объединений, они стали задавать мне вопросы угрожающего характера». Как выяснилось из ответов различных респондентов, 85% граждан публично не выражают свое мнение, ограничиваясь лишь кругом родных и друзей. 40,5% журналистов следуют за обычными гражданами, думая, что все-таки безопаснее выражать свое мнение дома.

Одним из признаков недоступности властей для гражданских лиц является то, что в Хатлонской области перед входом в здание местного Хукумата каждый простой гражданин останавливается милиционером, который требует информацию именно к которому официальному лицу и по какому вопросу гражданин собирается обращаться. Во время сбора хлопка (сентябрь – ноябрь) этот режим еще более ужесточается: ограничивается перемещение граждан, сокращается движение общественного транспорта, закрываются магазины. И в течение всего сезона граждан не пускают в здание местной власти в рабочее время дня.

7. Подотчетность и судебная власть

Доверие граждан к тому, что делают власти очень низкое. Но могут ли люди высказать недоверие или же оспаривать свои права, если они ущемлены со стороны властных структур? Насколько разнополюсные понятия «большой человек» и «маленький человек» дают гражданам веру и силу изменить свое положение к лучшему и заставить власти отчитываться перед ними? Кто может судить законность действий сторон конфликта, когда речь идет о споре между гражданином и властями?

Демократия – это, прежде всего, взаимоотношения между гражданами и правительством. Проведенное в рамках проекта исследование показывает насколько эти отношения в Таджикистане пока еще неравные. На вопрос «Можно критиковать политику местной власти?» 78% граждан, 95% представителей общественных организаций и 50% представителей власти ответили «нет». Журналистам этот вопрос был задан немного в другом ракурсе: «Что будет с Вами, если Вы критикуете председателя города/района в СМИ?». 55% журналистов уверены, что с ними ничего не случится, 40,5% опасаются того, что впоследствии им может грозить давление со стороны властей, 4,5% представителей СМИ считают, что критиковать председателя вовсе нельзя.

Чтобы определить доверие населения к судебному органу обычным гражданам был задан вопрос: «Куда бы они обратились, если бы власти поступили несправедливо по отношению к ним?». Всего 9% опрошенных указали на судебный орган. Остальные называли местные власти (27%), влиятельных знакомых (28%). Что не удивительно, 34% граждан выражали свое бездействие («ничего не делаю»). 2% опрошенных указали другие ответы: «буду умолять власти» и «выступлю в СМИ».

А насколько доверяют справедливости судебных органов разные категории граждан?

| Вопрос | Категории граждан/Ответы | | | |
|--------|--------------------------|--|------------|-------------------------------|
| | Обычные граждане | Представители общественных организаций | Журналисты | Представители местных властей |
| | | | | |

| | | | | |
|-------------------------------|-------|----|-------|------|
| Насколько вы доверяете судам? | 16,2% | 9% | 23,3% | 43,7 |
|-------------------------------|-------|----|-------|------|

85% опрошенных представителей гражданского общества считают, что власти могут влиять на решение суда. 96% обычных граждан не уверены, что могут выиграть дело против председателя района/города. 77,5% представителей общественных организаций и 45% журналистов не осмеливаются пожаловаться в суд на местную власть, если даже и возникнет такая необходимость.

Еще раз возвращаемся к отчету госдепартамента США по правам человека за 2006 год: «Хотя законодательство и предусматривает независимую судебную систему, на практике на суды и судей оказывают давление исполнительная власть и криминальные группировки. Президент имеет право с одобрения Парламента, как назначать, так и снимать судей и прокуроров. Судьи на местном, региональном и национальном уровнях имеют плохую подготовку и крайне ограниченный доступ к юридическим материалам и прочим ресурсам. Низкий уровень зарплат судей и прокуроров вынуждает их получать взятки и такая ситуация стала обыденной. Судьи регулярно подвергаются политическому влиянию».

8. Выводы и предложения

Сегодня по различным причинам правительство в Таджикистане не является подотчетным своим гражданам. Правительство всячески давит на оппозиционные партии, СМИ и общественные организации. Результаты выборов фальсифицируются. Абсолютное большинство граждан не требуют от правительства подотчетности. СМИ и общественные организации не играют роли органов общественного контроля. Судебные органы не являются независимыми от властей.

Многие граждане в Таджикистане даже и не думают, что правительство должно отчитываться перед своими гражданами. В сегодняшней повседневной жизни понятия «демократия», «подотчетность», «права человека» остаются где-то далеко в книгах, законах и международных документах. В традиционном таджикском обществе люди делятся на «большие» и «маленькие». Эти понятия имеют глубокие исторические и культурные корни и окрашены политическими, экономическими и социальными оттенками. В конце XIX века в горных районах Хатлона простой ремесленник по имени Восе руководил народным восстанием против местного правителя из-за повышения дани с населения. Хотя восстание принимало огромные масштабы, все - же оно было подавлено с непосредственной помощью эмира бухарского. В 1980-ых годах, когда автор данного отчета участвовал в исследовании по сбору информации о восстании, часть земляков осуждала самого Восе, обвиняя его в «непослушности», «непокорности», «наглости» и «высокомерии».

И сегодня, когда кто-то ссылается на законы и требует свои права, в народе нередко ему приписывают такие клички как «скандальный», «мутило» или «жалобщик». Вот почему 78% опрошенных граждан говорят: «нельзя критиковать политику местной власти!» или «бози наkun ба арбоб, ки мезанад ба хар боб», что буквально означает: «не доводи сильных людей до гнева».

Отчет госдепартамента США по правам человека за 2006 год наиболее ярко описывает ситуацию развития демократии в Таджикистане: «Таджикистан – страна с населением около 7,3 миллиона человек является авторитарным государством. В политической жизни доминируют президент Эмомали Рахмонов и его окружение, состоящее из преданных его сторонников. Несмотря на то, что в стране существует Конституция и многопартийная

политическая система, на практике демократический прогресс шел медленно и политический плюрализм был ограничен».

Далее в отчете указано: «Страна не достигла большого прогресса в переходе от системы советской модели к более открытому и прозрачному обществу. Президент Рахмонов, включая его окружение, состоящее из преданных его сторонников, в основном представителей Кулябской области, продолжали доминировать в правительстве и усиливали свою власть. Президентская политическая партия – Народно-Демократическая партия Таджикистана (НДПТ) имела большинство мест в Парламенте и правительстве. Президент наделен широкими полномочиями по назначению и снятию должностных лиц»⁶.

В Таджикистане за 16 лет независимости заложен необходимый законодательный фундамент для построения демократического общества. Зарегистрировано 8 политических партий. Проводятся периодические выборы. Появилось и формируется гражданское общество, официально зарегистрировано более 3000 общественных объединений. Хотя медленно, но развивается критическая журналистика. То есть мы шагаем в направлении демократии. Если признать честно, предстоит сделать очень много, чтобы граждане стали активными и потребовали от властей подотчетности.

Централизация власти в руках одной группы подавляет возможности граждан проявлять инициативу, участвовать в управлении государством и принимать решения. В такой ситуации граждане превращаются в маленькие винтики, от которых мало что зависит. Децентрализация власти и передача больших полномочий гражданам способствовала бы большей активности граждан и их участию в процессах принятия решений. Все это вместе способствовало бы подотчетности правительства своим гражданам, сделало бы власти зависимыми от народа.

Руководитель исследования
и составитель отчета

Юсуф Махмедов

Группа исследователей

Мамурджон Мадмусоев
Сухроб Таваров

Корректор

Светлана Хвостенко

⁶ www.state.gov