



Демократии не растут на деревьях — они начинаются со свободных и справедливых выборов!

Гражданский Голос

Выпуск 5, № 1 (22)

Январь-Февраль 1999

Интервью:



Джим Талент

Председатель
Комиссии Конгресса
США по вопросам
малого бизнеса



Александр Канцыр

Председатель
Комитета по защите
Свободы Прессы в
Молдове

АНГЕЛЫ И БЮРОКРАТЫ

Джеймс Мэдисон, один из отцов американской Конституции, считал, что если люди были бы ангелами, в правительстве не было бы никакой нужды. Эту мысль Мэдисона назвали "откровенно пессимистической по отношению к человеческой природе". Она является как бы сигналом, предупреждающим, что "когда речь заходит о власти, людям нельзя доверять". Отсюда и рычаги, созданные американской системой, которые позволяют контролировать, как употребляется власть, доверенная представителям народа.

Другая модель демократического правления создана Французской Революцией, как напоминает нам один из аналитиков масштаба Фарида Закарии. Эта модель основывается на большей уверенности в положительном потенциале человеческой натуры. Её основная идея заключается в том, что пока люди являются источником власти, она не должна быть ограничена, чтобы ничто не мешало гражданам создавать справедливое общество.

Независимо от выбранной модели, любое демократическое правление основано на администрации. Когда ветви этой администрации уделяют больше внимания формальным, чем существенным аспектам, они воспринимаются гражданами как бюрократия. А когда дела идут очень плохо, человек находится посреди утопии (ангела) и

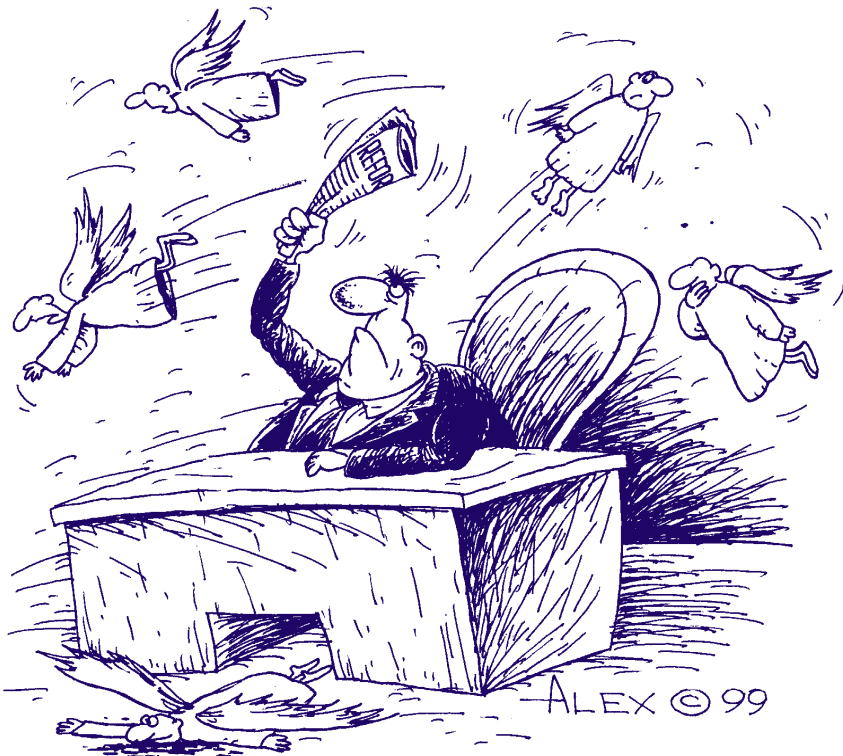
гротескной карикатуры администрации (бюрократа).

В то время, когда пишутся эти строки, в политической жизни Молдовы происходят два события первостепенной важности: формирование кабинета Иона Стурзы и установление даты проведения выборов в местные органы власти на 23 мая. Следует ожидать более открытой деятельности исполнительных органов. Гражданин, лишённый информации, может превратиться в равнодушного обывателя. Неосознанное голосование ничем не лучше неучастия в голосовании. Реальный доступ к информации публичного характера смог бы значительно сократить тот арсенал предвзятых приёмов, к которым политики прибегали не раз в период избирательных кампаний.

Что касается важности выборов в органы местной администрации,

рассматриваемых в основном через призму проведения территориально-административной реформы и получения местными органами естественного права на управление, не следует забывать, что сегодняшний мир - это мир взаимозависимостей. Децентрализация остаётся важнейшим условием, если действительно есть желание стать серьёзным партнёром. Скажи мне, какая у тебя администрация, и я скажу тебе, кто ты. То есть, какие у тебя шансы на то, чтобы стать наравне с миром. ♦

Ion Tudoran



Информационный
бюллетень



Moldova



Гражданский Голос: Кого представляют члены Конгресса США и каковы их права и обязанности?

Джим Талент: Члены Конгресса избираются сроком на два года для того, чтобы представлять интересы своих избирателей в столице страны Вашингтоне. Лично я, например, борюсь за разрешение некоторых важнейших проблем, с которыми сталкиваются мои избиратели. Речь идёт о внедрении и обеспечении нормального функционирования местных проектов, а также о финансировании работ, связанных с поддержанием технической надёжности плотин. Если наш город Сент-Луис ещё раз испытает катаклизм, подобный Большому Наводнению, случившемуся в 1993 году, плотины, которыми мы сейчас располагаем, окажутся достаточно прочными. Существует достаточно федеральных средств, чтобы обеспечить финансирование подобных проектов. Очень важно для конгрессмена, избранного вторым по величине территориальным округом штата Миссури, уделять самое большое внимание плотинам Сент-Луиса.

Помимо работы над местными проектами, конгрессмен участвует также и в реализации политик,

“Выборы являются гарантом того, что руководители получают право управлять гражданами только с их согласия.”

представляющих общенациональные интересы. Примером может послужить реформа социальной защиты, проведённая в 1996 году, что явилось ударом по проводимой до того политике зависимости.

Я очень рад, что имею возможность доносить голос народа до Вашингтона. Как конгрессмена это обязывает меня ко многому.

ГГ: Как Вы поддерживаете связь со своими избирателями и что Вы предпринимаете для того, чтобы быть постоянно в курсе тех проблем, которые их волнуют?

ДТ: Мои избиратели всегда были очень активны в этом отношении. Они всегда сообщали мне о своих проблемах и пожеланиях. Мы располагаем двумя офисами: один находится в округе, другой - в Вашингтоне. Я получаю множество звонков и десятки тысяч писем, содержащих в себе невероятное разнообразие проблем. Я взял себе за правило отвечать на каждое письмо или телефонный звонок. Появление Интернета помогло избирателям найти мою страницу (home page), чтобы узнать последние новости из Вашингтона и над чем я работаю в данный момент.

ГГ: Каковы, по Вашему мнению, факторы, обеспечивающие успех на выборах?

ДТ: Способность кандидата донести ясно до своего электората, какие действия он готов предпринять для того, чтобы решить проблемы, с которыми сталкиваются избиратели; искренняя восприимчивость к нуждам населения; уважительное отношение к своему электорату.

ГГ: По каким критериям Вы отбираете членов своего технического персонала, помогающего Вам в проведении избирательной кампании?

ДТ: Я доверяю прежде всего людям, которых знаю уже многие годы и на которых можно положиться. Одни уже имеют политический опыт, другие делают лишь первые шаги в этом направлении. Ключ к успеху заложен в умении находить людей честных, бескорыстных, дисциплинированных и уверенных в собственных силах.

ГГ: Каковы основные элементы предвыборной стратегии?

ДТ: Все средства, служащие для популяризации программы кандидата: телевидение, радио, предвыборные плакаты, встречи с избирателями, почта, Интернет и т.д.

Кандидат должен уметь сжато и ёмко передать содержание своего послания к избирателям, используя все имеющиеся информационные средства.

ГГ: Какую роль играют выборы в США?

ДТ: Выборы являются гарантом того, что руководители получают право управлять гражданами только с их согласия.

ГГ: Что бы Вы пожелали читателям “Гражданского Голоса”?

ДТ: Мира и добра, свободы и процветания. И пусть вас благословит Господь!

ГГ: Благодарим Вас. ♦

8 декабря 1998 года, Вашингтон.

“До сих пор публичная информация в Молдове подвергается чрезмерному контролю со стороны государства.”



Гражданский Голос: В течение прошедшего года специальная рабочая группа провела изучение ситуации, связанной с доступом к публичной информации в Молдове и разработкой проекта Закона о свободном доступе к публичной информации. Каковы основные цели этих документов?

Александру Канцыр: Хотелось бы с самого начала напомнить, что упомянутая вами группа была сформирована из журналистов и экспертов Комитета по защите Свободы Прессы в Молдове (КЗСПМ) и IFES-Moldova, а также из местных журналистов. Прежде чем приступить к выработке вышеназванных документов, группа тщательно проанализировала некоторые аспекты, связанные с доступом к информации, которая представляет общественный интерес. Затем этот анализ необходимо было расширить и включить в специальное исследование, имеющее целью освещение реального положения дел в данной области. Работа, связанная с исследованием и выработкой законопроекта, была поддержана в финансовом отношении Фондом Soros-Moldova в результате совместного проекта КЗСПМ и IFES-Moldova.

В Молдове пока ещё нет закона, обеспечивающего свободный доступ к информации, которой располагают органы государственной власти. Отсутствуют также и чёткие процедуры её получения. Положения существующего законодательства остаются малоизвестными и не подкреплёнными какими-то практически механизмами. Необходимо ускорить создание инфраструктуры, которая обязывала бы учреждения, располагающие информацией, беспрепятственно предоставлять её гражданам по их требованию.

Задачи исследования по своей природе вполне закономерны. Одна из них заключается в стимулировании деятельности журналистов, призванной излечивать общество от секретомании. Скажите, кто из граждан, продолжающих питать иллюзии по поводу прелестей молдавского гражданского общества, ещё не был окинут чиновничьим подозрительным взглядом, когда по своей наивности осмелился обратиться с требованием “хочу знать...”? Обычно в таких областях с переменами к лучшему не торопятся. Имея в руках исследование проблемы доступа к информации или закон, обеспечивающий право на её получение (кстати, интересно, сколько в Молдове по-настоящему работающих законов?), можно сделать лишь первый шаг. Даже тогда, когда, казалось, что надо бы поставить точку в освещении фактов ограничения доступа к публичной информации, включённых в исследование, я и мои коллеги не могли отделаться от чувства какой-то незавершённости проведённой работы. Это происходит оттого, что подобные исследования и анализы фактов нарушения права на получение информации, дающей представление о деятельности тех, кто нами руководит, должны проводиться постоянно. Несмотря на то, что мы обрели право на осмысление данной проблемы, болезнь наших рулевых, выраженная симптомом секретности, быстро прогрессирует. Например, только недавно бывший премьер принял решение “попросить” прессу из зала заседаний Правительства, так как, видите ли, министры стесняются обсуждать государственные вопросы в присутствии журналистов.

Рабочая группа поставила целью проанализировать законодательство Молдовы и существующую в рамках органов власти

практику в перспективе обеспечения доступа к публичной информации. Мы подготовили, как вы уже сами заметили, законопроект о свободном доступе к публичной информации, который пройдёт через “горнило” юристов, и только после этого может быть предложен парламентариям для рассмотрения и принятия. Во всяком случае, проект уже лежит на столе парламентской подкомиссии по вопросам масс-медиа. После некоторой возможной “подчистки” законопроект пройдёт через все обычные процедуры принятия.

ГГ: Какие документы были использованы Вами в процессе проведения анализа и выработки законопроекта?

АК: Как уже было раньше отмечено, рабочая группа изучила прежде всего множество законов, регламентов, инструкций и т.д. Не могу удержаться от того, чтобы не заметить, что скучноватое перелистывание вороха сухих текстов нормативных актов с лихвой компенсируется, когда с интересом открываешь для себя, насколько изобретательно законники и составители внутренних циркуляров жонглируют конституционными положениями, касающимися неотторжимого права гражданина быть информированным в связи со всеми общественными делами. Кроме того мы изучили некоторые конкретные факты и процедуры, которые устанавливали, в каких случаях государствен-

ные учреждения обязаны предоставлять гражданину интересующую его информацию или документы. Очень полезны были для нас и проведённые в последние годы социологические опросы, связанные с той же проблематикой. И, конечно же, не последнюю роль сыграл и наш журналистский опыт. Законодательство и практика других стран в вопросе обеспечения доступа к публичной информации помогли нам наладить ту оптику, с помощью которой мы вознамерились рассмотреть данную проблему. Путём информационной селекции мы осветили также и эволюцию отношения властей, прессы, неправительственных организаций к данной проблематике на протяжении последних лет.

ГГ: *Каковы главные выводы исследования?*

АК: Главный вывод, разделяемый большинством местных и зарубежных наблюдателей, заключается в следующем: до сих пор публичная информация в Молдове подвергается чрезмерному контролю со стороны государства. *Психоз секретомании* и отсутствие гражданской и юридической подготовки у населения также являются одним из самых убедительных заключений. Доступ граждан к документам, гласность и открытость ещё не стали строгим правилом в процессе утверждения законности, в котором политические формирования, составляющие общий политический класс, борются за достижение своих целей.

ГГ: *Какими принципами руководствовались авторы законопроекта о свободном доступе к информации?*

АК: Многими, конечно. Но, думаю, достаточно упомянуть об одном-единственном, включённом в Йоганнесбургские Принципы: *“Любой гражданин имеет право на получение информации, которой располагают публичные власти, включая информацию, касающуюся вопросов национальной безопасности. Это право может*

быть подвержено ограничениям лишь в том случае, если правительство может представить убедительные доказательства того, что эти ограничения предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе для защиты законных интересов, связанных с национальной безопасностью.”

ГГ: *Как Вы думаете, насколько восприимчивы государственные чиновники и рядовые граждане к идее расширения доступа к публичной информации?*

АК: Трудно дать ясный и исчерпывающий ответ на этот вопрос. Думаю, если провести опрос среди государственных чиновников и рядовых граждан, мы удивимся тому, насколько различно понимают люди доступ к публичной информации, если вообще понимают, о чём идёт речь. Это уже вопрос менталитета, и я не постеснялся бы сказать, вопрос моральной целостности. Действия, связанные с требованием свободного доступа к информации, соответствуют росту гражданского самосознания и ответственности, а также тому, насколько общество отвечает требованиям современного правового государства. Что толку от доступа к публичной информации, если гражданин абсолютно безразличен к ней и по старинке ждёт “указаний сверху” что делать, как жить, кого любить, кого ненавидеть. Процесс изменения мышления является самым трудным, и конца ему не видно.

Думаю, что не следует противопоставлять государственных чиновников остальным гражданам. Нельзя рассматривать вещи слишком категорично. Не надо забывать, что пока ещё в нашем государстве чиновники рискуют “поплатиться головой” в случае, если не будут держать язык за зубами, хотя запрашиваемая гражданами информация действительно представляет публичный интерес, и они имеют на неё все законные основания. Однако у нас есть и такие чиновники, которые вымогают у просителя деньги за предоставление пуб-

личной информации, которую уж никак нельзя причислить к категории государственного секрета. Если же проситель пытается выразить чиновнику по этому поводу свой протест, тот в свою очередь парирует тем, что “не обязан давать информацию любому встречному”. Несовершенство нашего законодательства предоставляет широкое поле деятельности не только для осуществления различных репрессивных мер, но и для извлечения чиновником собственной выгоды. Времена советской секретомании ещё не канули в прошлое.

Можно заметить, что некоторые слои нашего общества, пусть они и немногочисленны, начинают остро осознавать необходимость реального доступа к публичной информации. Рядовой гражданин, особенно из сельской местности, всё чаще задаётся вопросом: как это получается, что на общем фоне подавляющей бедности (а часто и нищеты) столица, например, наводнена шикарными автомобилями и заведениями, в которых стоимость одного только входа превышает годовой доход учителя или врача, не говоря уже о преискурантах на еду и прочие *удовольствия*, предоставляемые подобными заведениями? Рядовой гражданин всё чаще задаётся вопросом, куда исчезают иностранные кредиты, рассчитанные и на долю его детей и внуков? Кто-то может бросить мне реплику: подумаешь, информацию получил, а дальше-то что с ней делать? Я сказал бы, что вопрос хороший, но предложил бы ответить на него *всем вместе*, если мы действительно хотим жить в правовом и демократическом государстве, где все имеют равные права и все равны перед законом. Если же, напротив, мы всё ещё тоскуем по советскому прошлому со всеми его директивами, указаниями и инструкциями *сверху*, тогда, не спорю, публичная информация нам абсолютно ни к чему, не говоря уже о свободном доступе к ней...

ГГ: *Благодарим Вас. ♦*

9 февраля 1999 года, Кишинёу.

СВОБОДА СЛОВА В США: ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Кеннет Джэнда, Джеффри М. Берри, Джерри Голдмен

Конгресс никогда не примет закона, который устанавливал бы какую-то религию или пресекал бы свободу какого-либо вероисповедания, ограничивал бы свободу слова и прессы, нарушал бы право народа на мирное собрание и предъявление в адрес Правительства требования по устранению несправедливости.

(Первая Поправка к Конституции США, 1791)

Первые варианты клаузул Первой Поправки, которые связаны со свободой слова и прессы, были внесены Джеймсом Мэдисоном 8 июня 1789 года. Один из них гласил: *люди не будут лишены права говорить, писать или публиковать то, что думают, а свобода прессы, являясь одним из самых значительных бастионов свободы, нерушима*. Этот вариант был переписан несколько раз, потом был объединён с клаузулами, связанными с религией и мирным собранием, получив таким образом конечную формулировку.

К сожалению, не сохранилось ни одного протокола заседаний Конгресса и Сената, которые предшествовали принятию этой Поправки. Но если внимательно проанализировать тот период истории США, можно прийти к следующему выводу: клаузула о прессе запрещала **предшествующее принуждение** - цензуру перед опубликованием. Издатели не имели права ссылаться на Первую Поправку лишь в тех случаях, когда опубликованные ими материалы содержали клевету, искажали факты или имели нелегальный характер.

На первый взгляд строгий язык Первой Поправки кажется очень ясным: *Конгресс никогда не примет закона, который...ограничивал бы свободу слова и прессы*. Однако тогдашний Верховный Суд не согласился с тем, что *величайшая гарантия* является абсолютно неуязвимой. Годами историки пытались разобраться в истинных побуждениях авторов Поправки. Большинство экспертов сходится на мысли, что данные клаузулы предоставляют право свободно обсуждать лишь общественные вопросы. Другие исследователи считают, что всего лишь несколько авторов этого документа имело ясное представление о содержании данных клаузул. Более того, они утверждают, что между Первой Поправкой и декларациями, призывающими к массовому неповиновению и свержению государственной

власти, нет ничего общего. Принятие в 1798 году закона об антиправительственной агитации (Sedition Act) частично подтверждает эту мысль. Закон, который устанавливал наказание за лживые, скандальные и язвительные публикации, направленные против Правительства Соединённых Штатов, на первый взгляд противоречит клаузулам о свободе слова и прессы, установленным в Первой Поправке. Поэтому администрация президента Джона Адамса использовала Закон об антиправитель-

пропаганде" и угодили за это в тюрьму.

Однако предоставленная американцам свобода беспрепятственно обсуждать общественные дела отнюдь не внушает им большого желания говорить то, что попало, когда возникают самые противоречивые проблемы. В "материал" американского общества были "вшиты" очень тонкие ограничения. Например, риск быть подверженным критике и даже остракизму со стороны семьи, коллег по службе, всякого рода шефов



ственной агитации для расправы со своими политическими оппонентами, мотивируя это тем, что они распространяли декларации оскорбительного характера в адрес правительства. Томас Джефферсон вместе со своими союзниками подверг суровой критике действия Адамса за его *злоупотребление* этим законом. Они, напротив, имели более широкие взгляды относительно свободы слова, предоставленной Первой Поправкой. Большие деньги, которые критики Адамса заплатили в виде различных штрафов согласно Закону об антиправительственной агитации, были в конце концов возвращены благодаря принятому чуть позже в Конгрессе специальному закону, а Джефферсон, ставший преемником Адамса, освободил всех политических узников, которые были обвинены в соответствии с вышеназванным законом в "антиправительственной

или патронов в какой-то мере ограничивает свободу слова. Только самые отчаянные индивиды позволяют себе это. Как-то Марк Твен сказал: "С благословения Господа мы получили в нашей стране три самые ценные преимущества: свободу слова, свободу совести и осторожность никогда не пользоваться ни тем ни другим".

Взгляды Джефферсона дают почву для дальнейших перспектив в отношении клаузул Первой Поправки, связанных со свободой слова и прессы. В наши дни считается, что благодаря этим клаузулам отсутствуют основные виды цензуры и устранены любые формы политического преследования. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *The Challenge Of Democracy. Government In America*. Издательство Houghton Mifflin Company, 1989. Все права принадлежат издателям.)

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ РЫНОК - ОБМАНЧИВАЯ ПЕРСПЕКТИВА

Майкл К. Брайанд

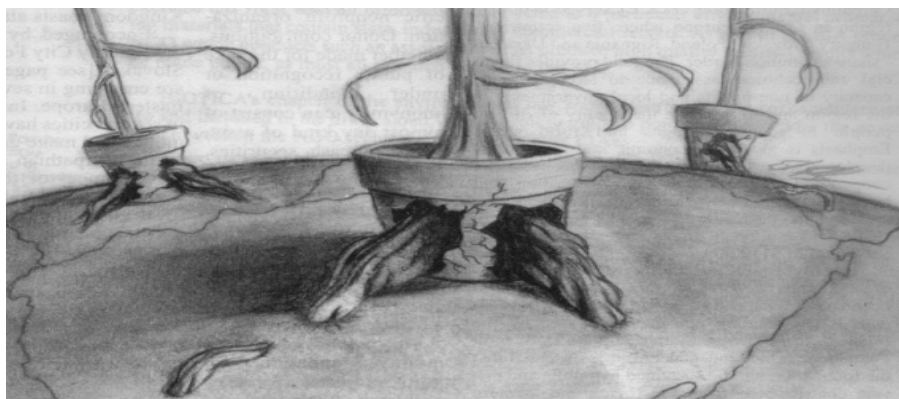
В то время как политики и их стратеги заняты удовлетворением требований своих избирателей, те в свою очередь почему-то всегда недовольны деятельностью своих избранных. Почему так получается? Причина того, что политические стратегии “не работают”, “не дают плодов”, “не решают проблем” состоит в том, *каким образом* большинство из нас -

номической деятельности по приобретению материальных благ. Можно сказать, что люди сами хотят “приобрести” политические выгоды у правительства, которое является единственным “производителем” подобных благ. Предположения, что политические блага по своей природе сугубо индивидуальны и что правительство само по себе представляет сущность, обла-

проблемы, с которыми сталкиваются наши сообщества. Мы не постигаем природы и причин тех условий, которые потревожили наше спокойствие. Мы не обсуждаем друг с другом глубокие мотивации, лежащие в основе наших политических мнений и привязанностей. Мы чаще всего не отличаем первопричины от следствия, поскольку довольствуемся обозрением одной лишь верхушки айсберга. Мы не в состоянии сделать самостоятельный выбор между сталкивающимися между собой альтернативами, лишаясь возможности самим устанавливать приоритеты. В итоге мы не можем принимать коллективных решений относительно того, что мы, общественность, должны делать. Считая политику рынком, мы сводим наши взаимоотношения к вопросу *кто чего добивается, когда и как*. Поэтому меня совсем не удивляет, что вследствие подобного взгляда в рядах публики появилось занятие, принимающее порой формы какого-то тиранического наваждения, которое связано с попытками определить истинные границы свободы и личной власти индивида.

Наши сообщества смогут функционировать нормально и эффективно реагировать на встречные проблемы, провокации и возможности лишь в том случае, когда люди сами возьмут на себя ответственность за принятие некоторых труднейших решений и потребуют от политической власти той же ответственности за свои действия. Мы должны *вновь стать* гражданами, т.е. *производителями* некоторых коллективных решений и действий. Процветание сообщества не может быть обеспечено одним лишь официальным делегированием некоторых лиц для удовлетворения наших нужд и решения общих проблем. Мы должны взять на себя личную и коллективную ответственность за тяжкий труд осмысления ситуации, в которой находимся; за прогнозирование и устранение проблем, с которыми сталкиваются наши сограждане; за принятие коллективного решения; за выбор одной из нескольких противоречивых альтернатив с тем, чтобы установить приоритеты. Только в этом случае то, что мы называем *сообществом*, станет ближе к желаемому. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Five Principles For A Community That Works*. Издательство “University of Illinois Press”, 1998. Все права принадлежат издателям.)



профессиональных политиков и работников политических стратегий, журналистов и комментаторов, учёных и рядовых граждан - думает о политике. Обычно под термином *политика* подразумевается процесс, который объединяет группу граждан или индивидов, преследующих определённые цели и интересы. Предполагается, что политические *блага* по своей природе сугубо индивидуальны, то есть они представляют благоприятные результаты и выгоды для определённых лиц или групп. С этой точки зрения демократическая политика является механизмом, с помощью которого группы и индивиды пытаются извлечь для себя политические выгоды, служащие их интересам. Одним словом, политика - это процесс, который определяет *кто чего добивается, когда и как*.

Учредительная арена политики - правительство - является тем местом, где люди пытаются ответить на вопрос *кто чего добивается, когда и как* в манере, которая принесла бы выгоды и желаемые с политической точки зрения результаты. На политическом “рынке” правительство является тем, кто предлагает “продукцию” - законы, публичные политики, регулирование, нормы, субсидии, новые налоги или освобождение от них. Клиенты правительства - избиратели, группы по интересам - хотя и имеют этот “товар”. Политические поиски получения этих выгод от правительства подобны эко-

дающую правом и способностью производить и предлагать эти блага, заставили нас воспринимать политику как квазиэкономическую деятельность.

Таким образом, мы пришли к тому, что считаем себя не гражданами, а потребителями предлагаемых правительством благ. Отсюда наше постоянство и рвение, проявленное с тем, чтобы представить себя в качестве *вкладчиков*. Вкладчик - это лицо, главная забота которого состоит в том, сколько денег ему надо заплатить за политические блага и публичные услуги, предлагаемые ему. Вкладчик по своей сути является политическим потребителем. Политические потребители ждут, чтобы публичные власти выполняли за них ту работу, которую они сами должны делать. Они понимают свою роль как нечто подобное флюгеру, который указывает публичным властям направления их желаний и интересов. Такие потребители оповещают общественность о своих политических потребностях и поддерживают только те действия властей, которые обещают им выгоду. Итак, тип отношений между гражданином и правительством можно определить формулой *покупатель - продавец*. Правительство является политическим производителем. Остальные в свою очередь - политическими потребителями.

В рамках *потребительской* политики мы, т.е. общественность, не обладаем реальной силой, необходимой для того, чтобы устранить возникшие

ПОЛИТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО И ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

Брайан Кук

Политические учреждения бывают различными по своему характеру. Они могут служить не только инструментом, но и составным элементом государственного режима. Они являются основными средствами, с помощью которых государство осуществляет свои коллективные задачи. Однако политические учреждения могут оказывать очень сильное влияние на режим. Например, народ, который желает быть руководимым через своих представителей, должен образовать представительное собрание и предоставить ему частный статус. Обладая отдельной структурой и осуществляя операции и цели, достигаемые посредством принятия законов, представительное собрание оказывает очень сильное влияние на государство и его пути развития. Политические учреждения не предшествуют становлению характера государства и не создают его, напротив, они сами создаются и поддерживаются этим характером. Однако после своего успешного образования они постепенно устанавливают, а затем и преобразовывают национальный характер государства, формируя национальное мышление и цель, одним словом, национальные идеалы.

Публичная администрация является таким же политическим учреждением, как и любой законодательный или избранный исполнительный орган, суд и т.д. Безусловно, публичная администрация является средством достижения коллективных целей, но она также активно участвует и в формировании и преобразовании национального характера государства. Она делает это двумя способами. Первый: она способствует выявлению и постановке коллективных задач. Второй: она активно участвует в формировании приоритетов у населения, а также способствует расширению сферы отношений между гражданами в том, что касается их частной и общественной жизни. Вне всякого сомнения, гражданские приоритеты и прогрессирующая динамика отношений между гражданами прямо или косвенно влияют на выражение коллективных целей с помощью всех имеющихся в демократической системе средств.

Посредством своего участия во внутренних и внешних коллективных процессах публичные административные органы помогают постановке целей, которые нация, государство, провинция или местность должны преследовать. Они также следят за тем, какие ценности следует утверждать и внедрять, а какие устранять. Следуя букве закона, публичные власти формируют категории или специальные типы гражданства и определяют их взаимоотношения. Например, закон об эмиграции может дать общее определение тому, кто является гражданином-уроженцем (*natural-born citizens*), кому можно предоставить гражданство, кто является легальным посетителем страны, а кто и нелегальным эмигрантом. Обычно в обязанности эмиграционных служб входит выявление всех этих деталей, а также устранение различного рода двусмысленностей, которые могут возникнуть при установлении вышеуказанных категорий. Более того, эти службы должны также установить требования, обязанности и ограничения для каждой категории. Осуществляя эту деятельность, эмиграционные службы устанавливают правила поведения для многих граждан, формируют их отношение к гражданам, а также предлагают опыт в каком-то определённом контексте.

В качестве политического учреждения публичная администрация способствует формированию частного характера государственного режима. Очень часто публичные бюрократии представлены как некий *монолог*, чуждый и равнодушный к сообществам и людям. Тем не менее публичная администрация, являясь легко распознаваемым политическим учреждением, очень дифференцирована, и многие из её фасадов направлены непосредственно к народу. Органы администрации

предполагают установление прямого контакта между руководством и народом. Таким образом, она раскрашивает, будучи сама многоцветной, все нити, струны, механизмы, рычаги и модели той большой фабрики, которая называется *нацией*.

Публичные администраторы могут быть лидерами во многих отно-



David Muir

шениях. Если мы хотим, чтобы они были и *политическими* лидерами, для них нужно установить некоторые стандарты поведения и профессионализма. Их необходимо готовить очень серьезно для того, чтобы **быть способными всецело включиться в процесс принятия решений, находить самые эффективные способы их реализации, уметь заранее распознавать и предотвращать зарождающиеся конфликты.** Соблюдая эти важнейшие требования, чиновники-администраторы смогут осуществлять такую деятельность, которая будет очень ценной для всего сообщества. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Politics, Political Leadership, And Public Management*, журнал "Public Administration Review", выпуск 58, № 3, май-июнь, 1998. Все права принадлежат издателям.)

НОВЫЕ ПРЕДЕЛЫ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Дэниел Кауфманн, Сэнжей Прадан и Рэнди Ритерман

Реальные размеры коррупции, сконцентрированной в органах государственной власти, можно определить путём выявления и контроля деятельности чиновников. Это поможет принять необходимые меры для борьбы с этим явлением в органах власти. Общественности необходимо предоставлять всю информацию, связанную с этой проблемой. Только так она сможет осознать социальные бедствия, причиняемые коррупцией.

Эмпирические методы решения проблемы

До недавнего времени считалось, что невозможно определить истинные масштабы коррупции, засевшей в правительственных учреждениях. Точно так невозможно и установить с точностью размеры экономического и социального ущерба, который она наносит обществу. Информация, касающаяся коррупции в какой-то определённой стране, основывалась на одном лишь восприятии общественностью данного явления и общих выводах, сделанных экспертами. Однако в последнее время появилось множество исследований и анализов, которые помогают нам лучше понять причины и следствия этого негативного феномена и пресечь его путём кадровой реструктуризации в государственных учреждениях. Например, последние исследования доказывают, что явление коррупции в её самых тяжёлых формах чаще всего встречается в тех странах, где гражданские свободы подавлены либо частично, либо полностью. Однако для выработки строгих антикоррупционных программ недостаточно одного лишь проведения исследований и анализов.

Одним из новых путей борьбы против коррупции является прямой опрос, проводимый одновременно среди членов партии, государственных чиновников, руководителей предприятий и т.д. с целью выявления их отношения к взяточничеству, направленному на по-

лучение особых привилегий или государственных должностей. До недавнего времени некоторые скептики считали, что у партий были свои *тайные* причины не поднимать шум вокруг коррупции. Однако последние опросы показали, что респонденты расположены открыто полемизировать по вопросу о коррупции в публичных администрациях, хотя и отказываются отвечать на некоторые вопросы и обходят вниманием определённые аспекты данной проблемы.

Детальные опросы, связанные с проблемой коррупции, были проведены в Албании, Грузии и Латвии. Предварительные результаты представили ужасающую картину, отражающую истинный размах коррупции в сферах социальной защиты, частного сектора, уплаты налогов. Это позволило с сожалением констатировать, что коррупция, пронизывающая все эшелоны государственной власти, достигла в этих странах невиданных доселе масштабов. Респонденты сообщили о различных типах коррупции, включая расхищение государственного имущества, дачу взяток должностным лицам с целью получения определённых социальных и экономических преимуществ или монополизации каких-то экономических отраслей со всеми вытекающими отсюда последствиями. В Грузии, например, согласно результатам проведённого опроса считается, что самой обычной формой коррупции в этой стране является расхищение государственной собственности. Что касается взяточничества, то оно характерно для всех стран, в которых был проведён данный опрос.

Некоторые эксперты пришли к выводу, что в Албании судебные инстанции настолько неразвиты и беспомощны, что это служит одной из главнейших причин процветания коррупции в этой стране.

Если коррупция была бы полностью устранена, экономическим агентам пришлось бы платить более вы-

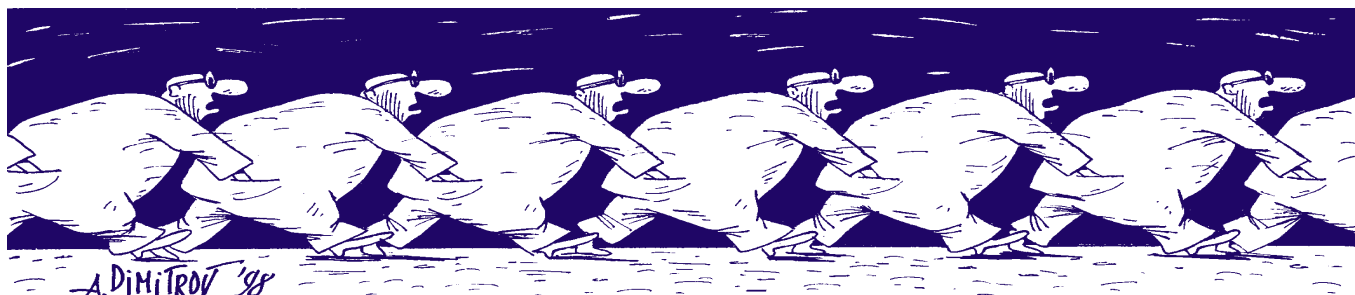
сокие налоги. Она приводит к особо тяжёлым последствиям в сфере государственных финансов. В зависимости от их иерархического положения государственным чиновникам предлагаются взятки в различных размерах взамен того, чтобы уйти от уплаты налогов, взносов, акцизов и других затрат, обязательных перед государством. Положение усложняется, когда «входят в долю» и судьи, берущие взятки взамен благоприятных для определённых лиц или учреждений судебных постановлений. Таким образом, предполагается, что в Албании частные фирмы должны потратить примерно 7 % из своих доходов для того, чтобы покрыть расходы, связанные с подкупом официальных властей. В Грузии - 15 %.

Особенно пагубны последствия коррупции для малоимущих людей и тех, кто находится за чертой бедности. В Грузии 14 % из всех сельских хозяйств признало, что даёт взятку, в Латвии - 12 %. Однако более зажиточные хозяйства из этого числа не очень страдают от того, что платят чиновникам мзду, и всё бремя коррупции целиком падает на бедные хозяйства.

Для получения более выгодных и «хлебных» мест взятки вынуждены платить и сами государственные чиновники.

Вся эта информация может послужить серьёзной опорой, призванной мобилизовать все усилия и предпринять строжайшие меры по борьбе с коррупцией. Это окажет положительное воздействие и на политических лидеров, и на гражданское общество, и на благотворительные организации. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *New Frontiers In Diagnosing And Combating Corruption*. Журнал *Public Management Forum*, выпуск IV, № 6, ноябрь-декабрь, 1998. Все права принадлежат издателям.)



FORD FOUNDATION



Ford Foundation ставит перед собой следующие основные цели: утверждение демократических ценностей; международное сотрудничество; борьба с бедностью; развитие человека и повышение его благосостояния.

Основанный в 1936 году, Фонд действовал в качестве обычного филантропического объединения в штате Мичиган. К 1950 году Фонд настолько расширился, что получил статус национальной, а чуть позже и международной организации. С момента своего основания Фонд функционировал как независимая, неприбыльная и неправительственная организация. За всё время своей деятельности он оказал различные виды помощи в размере более 8 миллиардов долларов США. Фонды этой организации были образованы на основе денежных средств и благотворительных подарков Генри и Эдсель Фордов, переданных через компанию Ford Motor Company.

Администраторы Фонда определяют главную стратегию своей деятельности и облачают его президента и основной персонал полномочиями, позволяющими проводить в жизнь политику данной организации. Координаторы программ, работающие в представительствах Фонда в Нью-Йорке, Африке, Азии, Латинской Америки и России, формулируют стратегии и предлагают решения по реализации поставленных задач.

Основной проблемой, стоящей перед любым обществом, является создание таких социально-политических и экономических систем, которые обеспечивали бы мир, благосостояние и защиту окружающей среды. Фонд считает, что самыми эффективными способами решения этой проблемы являются: 1) поддержка местной инициативы; 2) установление сотрудничества между неприбыльным, правительственным и деловым секторами; 3) участие женщин и мужчин, представителей различных сообществ и социальных слоёв, в решении проблем, с которыми сталкивается общество в целом. Обладая большим опытом, фонд считает, что эти действия способствуют установлению социально-го взаимопонимания и терпимости, позволяют людям улучшить качество своей жизни и самого общества.

Фонд предоставляет гранты и кредиты, способствующие пропагандированию некоторых знаний и информации, а также укрепляющие организации и целые сети организаций.

В данный момент Фонд осуществляет следующие программы:

Накопление общественного достояния и развитие сообщества

Эта программа ставит целью поиск возможных решений, связанных с ликвидацией бедности; поддержку созидательных усилий, направленных на построение сильного и процветающего сообщества; образование учреждений, призванных помогать нуждающимся насколько это возможно; защиту окружающей среды и природных ресурсов; укрепление репродуктивного здоровья.

Мир и социальная справедливость

В основе этой программы лежит распространение идей миротворчества, социальной справедливости и демократического управления. Она ставит перед собой следующие цели: 1) поддержка регионального и международного сотрудничества в целях установления более прочного мира и справедливости, основанных на социальной и религиозной терпимости; 2) борьба за справедливость и защита прав человека; 3) создание эффективных правительственных институтов власти, ответственных и прозрачных, в целях утверждения верховенства закона и предупреждения несправедливости; 4) укрепление гражданского общества.

Данная программа охватывает две главные сферы деятельности: 1) руководство и гражданское общество; 2) права человека и международное сотрудничество.

Образование, средства массовой информации, искусство и культура

Данная программа ставит перед собой следующие цели: развитие и совершенствование воспитательной системы; укрепление жизнеспособности искусства и распространение новых форм художественного самовыражения; поддержка сотрудничества между людьми искусства и культуры; осмысление роли и вклада культурных учреждений, средств массовой информации и сообществ, основанных на различных социальных и религиозных ценностях.

Программа охватывает две главные области: 1) образование, наука и религия; 2) средства массовой информации, искусство и культура.

Граждане Молдовы могут направить Фонду свои предложения и заявления по финансированию проектов, которые отвечают характеру вышеуказанных программ. Обычно Фонд предоставляет гранты организациям, но в порядке исключения ими могут воспользоваться и частные лица. ♦

Адрес: The Ford Foundation, 320 East 43rd Street, New York, NY 10017 USA.

Тел.: (212) 573 50 00, **Факс:** (212) 599 45 84, **E-mail:** office-communications @fordfound.org



СИСТЕМА ОЦЕНКИ РОСТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЧИНОВНИКА

Стеффан Синнерстром

Умение руководить человеческим потенциалом представляет огромную важность для качественного функционирования современных публичных служб. Система оценки роста государственных чиновников (СОРГЧ) является существенным компонентом опыта эффективного управления человеческими ресурсами. Данная система предлагает методологию и серию процедур, задача которых состоит в оценке индивидуального роста служащих в соответствии с определёнными стандартами и объективными критериями, едиными и равными для всех. Особое внимание уделяется оценке и стимулированию роста чиновников, так как их необходимо убедить в максимальном использовании своих способностей для того, чтобы эффективней реализовать поставленные организационные задачи. Многочисленные организации, предоставляющие публичные услуги, присоединяют к традиционной системе оплаты новые элементы в виде денежного поощрения с целью стимулирования активности работника. Такие прибавки к жалованью и компенсации способны улучшить деятельность организации, так как персонал будет постоянно заинтересован в наиболее качественном выполнении своей работы.

Оценка роста ставит целью получение информации, необходимой для принятия решений, связанных с продвижением чиновника в карьере и оплатой его труда в том случае, если он отлично справляется с работой. Эта система используется также и для более эффективной постановки перед персоналом главных целей организации и выявления тех областей, которые требуют более качественной подготовки. Система помогает служащим яснее и рациональнее планировать свою профессиональную карьеру. Так как система оценки роста основывается прежде всего на индивидах, она должна быть хорошо осмыслена и воспринята как организационный инструмент, призванный повышать общий рост самой организации.

Законность и корректность

В ситуации, когда профессиональный уровень определяет соответственно размеры денежного поощрения или продвигает чиновника по служебной лестнице, законность и корректность СОРГЧ имеют важнейшее значение. Мотивация трудо-



Michael Murphy

вой деятельности и рост чиновников могут пострадать в случае, если корректность системы, имеющей целью предоставлять перспективы в карьере или поощрении, будет нарушена. Чиновники должны быть убеждены в том, что их продвижение по служебной лестнице основано на объективных критериях.

Хорошим методом обеспечения корректности может стать равноправное применение данных критериев и стандартов всеми менеджерами организации. Оценка чиновников должна проводиться в соответствии с требованиями и индикаторами, заранее известными. Особое внимание в этом смысле необходимо уделять тому, когда и как должны применяться данные критерии и процедуры в рамках всей публичной администрации.

В то же время необходимо принять ряд мер, которые смогли бы предотвратить любое злоупотребление (апелляционная система) и проверить то, каким образом рост был «оценен» (инспекции и аудит). Поэто-

му сама процедура оценки роста государственных чиновников исходит прежде всего из апелляционных механизмов и аудита.

Иногда случается так, что данная система превращается в административную рутину, которая не всегда способствует нормальному функционированию организации. В исключительных случаях СОРГЧ позволяет установить размеры штрафов, применять санкции и даже увольнять нерадивого чиновника с занимаемой должности.

Оценка роста основывается на диалоге между начальствующим лицом и подчинённым, хотя результаты работы последнего анализируются руководством учреждения. Руководство обладает также полномочиями вынесения окончательного «приговора» относительно качества работы чиновника. Такой диалог должен стать частью менеджерских процедур, рассчитанных на каждый день. Помимо этого необходима ещё одна официальная процедура, которая должна проводиться раз в году. Она предоставляет обеим сторо-

нам возможность совместного анализа и обсуждения деятельности чиновника и всех важнейших факторов, оказывающих положительное или негативное влияние. Вся полученная таким путём информация будет собрана, систематизирована и проанализирована. Опираясь на полученные сведения, руководство учреждения примет решение касательно дальнейшей судьбы подчинённого. Отчёты по оценке роста чиновников пишутся в соответствии со стандартной моделью, а служащим задаются в ходе диалога одни и те же вопросы на протяжении всего официального года. Единение и жизнеспособность СОРГЧ зависят от того, насколько процедуры оценки идентичны и применимы ко всем без исключения. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Establishing A Performance Appraisal System In The Public Service*. Журнал *Public Management Forum*, выпуск 4, № 6, ноябрь-декабрь, 1998. Все права принадлежат издателям.)

ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ В ГЛОБАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ

Эрик Уэлч и Уилсон Уонг

Публичные бюрократии всё чаще оперируют в глобальных масштабах, которые неуклонно ведут к более тесному межнациональному сотрудничеству. Глобализация публичной администрации выявила патриархальную природу большей части теорий и определений, связанных с публичной администрацией, которые были применены какой-то нацией или небольшой группой стран. Эти теории и определения, выработанные и получившие своё развитие на основе существующих в странах Запада или Европы реальностей, в ряде случаев оказались непродуктивными для тех стран, которые не разделяли западные культурные ценности, что ещё больше увеличило разрыв между теорией и практикой в сфере публичной администрации.

Одновременно путём глобализации предпринимаются попытки примирить теорию с практикой. Глобальный прессинг предполагает проведение сравнительных исследований, которые, несомненно, будут очень полезны публичным властям всего мира, независимо от экономических, политических и социальных характеристик государств. Такая деятельность смогла бы сократить существующий разрыв между западными и восточными перспективами.

Как ни странно, но несмотря на то, что глобальная среда всё сильнее оказывает давление на большинство правительств, пропасть между теорией и практикой всё больше расширяется. И хотя каждое правительство реагирует на внешние воздействия по-разному, исходя из своего национального контекста (имеется в виду социальная, политическая и экономическая система), глобальный прессинг обладает достаточной силой, чтобы обязать правительства изменить свои политические курсы. В результате выявление и осмысление такого рода прессинга и включение его в теоретическую модель с последующим систематическим анализом смогло бы сблизить теорию с практикой в сфере публичной администрации в её глобальном контексте.

Глобальная административная среда

Существование глобального прессинга было замечено ещё раньше, и с каждым годом оно становится

всё более очевидным. Границы между глобальным и региональным, глобальным и национальным, региональным и национальным становятся всё более динамичными и не менее важными, чем местные границы.

Таким образом, национальные бюрократические силы подвергаются влиянию интернационализации и всё чаще выходят из своих национальных границ. Правление, осуществляемое национальным прави-

тельством, всё чаще обуславливается рядом межгосударственных соглашений и возрастающим влиянием международных организаций, что ведёт к ограничению некоторых сфер, контролируемых ранее одним лишь национальным правительством.

Национальные правительства и их бюрократии не только осмысливают глобальный прессинг, который вынуждает их реформировать свои административные структуры в соответствии с существующей конъюнктурой, но и принимают решения с учётом глобальных требований. В противном случае их решения могут оказаться самоубийственными. Национальные бюрократии становятся всё более уязвимыми в соотношении с ростом глобального прессинга. Во всяком случае, оно уже не может

быть игнорировано национальным правительством. Глобальный прессинг косвенно влияет на бюрократии через фильтры политических, экономических и социальных систем как выражение глобальной системы, набирающей исключительную силу и динамичность.

Однако необходимо заметить, что насколько глобальный прессинг важен, настолько он в некоторых случаях и незначителен. Значитель-



ность прессинга зависит от самой нации. Различные национальные системы пытаются избежать прессинга или как-то видоизменить его, что заметно сказывается на качестве функционирования бюрократий. Таким образом, сегодня нации оказались между двумя огнями: национальной бюрократией и глобальным прессингом. Например, большие и сильные государства знают, как использовать своё огромное политическое и экономическое влияние с тем, чтобы избежать глобального прессинга, пытаясь придать ему такое направление, из которого они смогут извлечь как можно больше выгоды.

В наши дни глобальный прессинг воздействует на национальные бюрократии посредством информационных технологий, международных агентств и организаций, предлагая модель более эффективного и продуктивного государственного сектора. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Public Administration In A Global Context: Bridging The Gaps Of Theory And Practice Between Western And Non-Western Nations*. Журнал *Public Administration Review*, выпуск 58, № 1, январь-февраль, 1998. Все права принадлежат издателю.)

КТО ТАКИЕ ПУБЛИЧНЫЕ АДМИНИСТРАТОРЫ?

Роберт Д. Бен

Публичные администраторы далеко не ангелы. И нам нечего ждать, что в ближайшем или отдалённом будущем у них вырастут ангельские крылья. Однако нам не следует вырабатывать систему управления, зависящую от публичных администраторов, от которых мы ожидаем, что они будут действовать, как ангелы. В равной степени мы можем утверждать, что не следует вырабатывать систему управления,

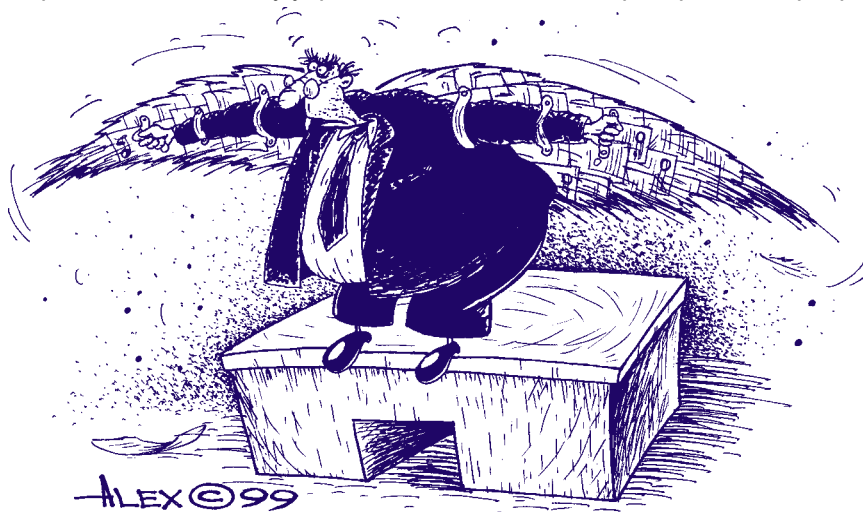
больше подвержены соблазнам, чем простые публичные функционеры. Можно сказать с уверенностью, что **в любой демократической системе идеи, решения и действия избранных народом представителей и законодателей более законны, чем деятельность назначенных сверху чиновников.** Но и у этой легитимности есть свои пределы - она не абсолютна. Её необходимо постоянно проверять и перепроверять.

себя ответственность за руководство своими организациями, будут легче привлечены к ответу за возможные ошибки или пробелы в управлении, что исключит поиски козла отпущения. Публичные администраторы должны обладать всеми прерогативами руководства, так как законодательная ветвь правления ставит перед публичными учреждениями задачи, которые часто бывают не совсем ясными и противоречивыми. Часто законодатели не предусматривают и не обеспечивают необходимые ресурсы для достижения поставленных целей. Публичные администраторы необходимы для того, чтобы не позволять группе людей или одному лицу "прибрать к рукам" публичное агентство и использовать правительственные программы в своих узких интересах. Публичные администраторы нужны, потому что граждане часто не располагают информацией и знаниями, без которых они не способны исполнять свои гражданские обязанности. Мы нуждаемся в публичных администраторах, потому что судьи, в чьи обязанности входит контроль над конституционностью и законностью деятельности публичных институтов власти, часто концентрируют своё внимание на проблемах, которые не связаны напрямую с достижением главных общественных целей.

Ни законодательная, ни судебная, ни исполнительная ветви власти не функционируют в совершенстве. Сомнительно, что они когда-нибудь заработают идеально. Поэтому конституционная система демократического правления требует целой сети различных проверок, инспекций и координационных действий.

Публичные администраторы могут существенно способствовать нормальному функционированию этой системы, компенсируя недостатки и неудачи ветвей власти. Публичные администраторы могут стать ключевыми фигурами в процессе совершенствования демократической системы правления. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *What Right Do Public Managers Have To Lead?* Журнал *Public Administration Review*, выпуск 58, № 3, май-июнь 1998. Все права принадлежат издателям.)



зависимую от законодателей, судей, различного рода административных исполнительных органов, групп по интересам или частных граждан, от которых мы также ожидаем, что они будут действовать, как ангелы. Если люди были бы ангелами, в правительстве не было никакой нужды. Как однажды сказал Финли Дули, *человека, пытающегося заставить летать рака, называют лунатиком, однако человека, уверенного в том, что люди могут стать ангелами, называют реформатором и считают серьёзным человеком.*

Люди не верят, что публичные администраторы - ангелы. Вот почему они создали разнообразные системы контроля и равновесия: когда публичный администратор поддаётся искушению, рядом всегда должны находиться люди и необходимые инструменты, готовые тут же поймать его с поличным.

Нам не следует делать вид или обманывать себя в том, что законодатели, министры, судьи или юристы - ангелы. Они поддаются тем же соблазнам, что и все остальные смертные. Более того, обладая более важными полномочиями, они

зависимую от законодателей, судей, различного рода административных исполнительных органов, групп по интересам или частных граждан, от которых мы также ожидаем, что они будут действовать, как ангелы. Если люди были бы ангелами, в правительстве не было никакой нужды. Как однажды сказал Финли Дули, *человека, пытающегося заставить летать рака, называют лунатиком, однако человека, уверенного в том, что люди могут стать ангелами, называют реформатором и считают серьёзным человеком.*

В этом смысле публичные администраторы предлагают новые и полезные возможности контроля. Уинстон Черчилль говорил: *Никто не может утверждать, что демократия сама по себе совершенна и абсолютно компетентна.* Естественно, демократии присущи и явные недостатки не только теоретического, но и практического характера. В особенности, нам нельзя пренебрегать практическими проблемами. Мы сами в состоянии их корректировать. Разумеется, наши попытки не всегда могут оказаться удачными, а некоторые из них создадут нам даже головную боль. Тем не менее нам необходимо решать текущие проблемы таким образом, чтобы предотвратить создание новых трудностей. Вот где публичные администраторы смогли бы принести реальную пользу!

Публичные администраторы не только обладают правом руководить - они просто обязаны это делать. Без них публичные организации никогда не будут способны мобилизоваться и самостоятельно выполнять поставленные задачи. Вместе с тем публичные администраторы, взявшие на

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ И ВСЕМИРНАЯ СЕТЬ ИНТЕРНЕТ

Трэйси Уэстн

Кандидаты, принимающие участие в избирательных кампаниях, быстро сообразили, каким мощным средством политического убеждения становится Интернет. В 1992 году ни один из основных кандидатов на пост президента США не имел собственной страницы (website) в Интернете. В 1996 году положение существенно изменилось, и практически любой уважающий себя кандидат уже не мог и помыслить о своей электоральной кампании без собственной страницы в Интернете.

Чтобы получить политическую информацию, к услугам Интернета стали всё чаще прибегать и широкие слои населения. Результаты проведённого в США общенационального опроса (февраль-март 1997) показали, что из 40,6 миллионов официально зарегистрированных к тому времени абонентов Интернета примерно 65 % использовало его для того, чтобы быть в курсе всех происходящих политических событий. Число абонентов, пользующихся услугами Интернета в иных целях, оказалось намного меньше. Благодаря результатам опроса также выяснилось, что потребители услуг Интернета всё меньше склонны верить традиционным средствам массовой информации. Примерно 35 % из них призналось, что мало уделяет внимание телевизионным передачам, 16 % не читает печатную прессу, 13 % навсегда отказалось от чтения политических журналов. Конечно, Интернет пока ещё уступает телевидению по части аудиовизуального освещения событий. На сегодняшний день примерно 20 % из общего числа избирателей подключено к Интернету. Эта цифра уже не кажется столь импозантной, если вспомнить, что примерно 99 % из всех абонентов Интернета имеет телевизоры. В 1996 году кандидаты на пост президента США, кандидаты в Сенат и Конгресс, а также претенденты на губернаторскую должность потратили более 1 миллиарда долларов на выступления в теле- и радиоэфире. В то же время затраты, связанные с Интернетом, не превысили и 6 миллионов долларов. Однако ситуация изменится быстрее, чем это можно себе представить. Число абонентов Интернета во всём мире постоянно ра-

стёт. Аудиовизуальные интернетовские технологии, несмотря на свою начальную стадию развития, совершенствуются с каждым днём. "Web TV" и многие другие компании трудятся круглосуточно над возможностью открыть пользователям доступ к Интернету посредством телевизора. Компании, производящие телефонные аппараты и кабели, ежегодно выпускают модемы, обладающие всё большей скоростью передачи. И всё это происходит на фоне всеобщего падения цен на компьютеры и модемы. Однако самым важным является то, что абоненты Интернета выражают своё желание и в будущем иметь беспрепятственный доступ к политической информации. В последнее время учащаются попытки качественно улучшить и усилить политический диалог между кандидатами и избирателями посредством Интернета, что, безусловно, создаст благоприятный политический климат.

Как известно, телевидение является одним из самых дорогостоящих и эффективных средств массовой информации. Поэтому, организуя свою политическую рекламу на ТВ, кандидаты вынуждены использовать свои ограниченные бюджеты, сосредоточивая своё внимание лишь на некоторых "горячих" проблемах (насилие, нелегальная эмиграция, наркотики и т.д.). Таким образом они волей-неволей обходят вниманием большое количество других проблем. Кандидаты не могут себе позволить растрачивать свои силы и средства на относительно небольшую часть электората. Поэтому кандидатам выгодней обсуждать многочисленные проблемы и предлагать свои решения на сравнительно дешёвых страницах Интернета, чем использовать иные дорогостоящие источники масс-медиа.

Телевидение учит кандидатов избегать детального и категоричного подхода к обсуждению некоторых

специфических проблем, в противном случае возникает риск лишения большого числа избирателей, не согласных с таким отношением к обсуждаемой проблематике. Телевидение более склонно к культивированию обобщённых политических лозунгов, чем к детальному анализу предвыборных программ. Таким образом, всё больше кандидатов, не желающих ограничиваться одними лишь телевизионными "припевами",



привлечены возможностями, предоставляемыми им Интернетом, которые позволяют им детально и многосторонне обсуждать какую-то специфическую проблему. Предвыборная пропаганда на телевидении обладает скорее негативным, чем конструктивным характером, и зачастую она адресована зрителю, который и не искал её особо. Те, кто смотрит вечерние новости или футбольный матч, не очень расположены смотреть рекламные политические ролики. Так как пространственные выступления кандидатов бывают часто утомительными, рекламные предвыборные ролики смонтированы таким образом, чтобы произвести на телезрителя сильное эмоциональное впечатление. Но, увы, как мы уже заметили, эмоциональный характер послания чаще вредит, так как выражает не самые добрые побуждения по отношению к оппоненту данного кандидата. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Can Technology Save Democracy?* Журнал *National Civic Review*, выпуск 87, № 1, март-апрель, 1998)

СОВРЕМЕННЫЕ ДЕМОКРАТИИ

Г. Бинэм Пауэлл Младший

На сегодняшний день всего лишь около тридцати наций могут претендовать на то, что их граждане пользуются свободами подлинной демократии. Граждане этих стран способны организовать выборы, основанные на свободной конкуренции, и голосовать, не испытывая чьего-либо давления со стороны. Политические лидеры ответственны перед гражданами за проводимую ими политику. Своим волеизъявлением граждане могут отозвать своих представителей или же, напротив, продлить их мандат. У некоторых наций политические процессы в общем разворачиваются успешно: граждане активно участвуют в выборах, формируются стабильные правительства, недовольство находит своё выражение не в насильственных столкновениях, а в демократическом соревновании. Однако далеко не во всех странах эти процессы проходят столь гладко. Участие граждан в политической жизни сопровождается скорей большими или малыми беспорядками, далёкими от того, что называется *электоральным участием*. Правительства бывают то нестабильными, то безответственными, а чаще всего и тем и другим вместе взятыми. Насилие в этих странах является обычным делом.

Почему политические процессы развиваются в некоторых демократиях быстрее чем в других? Считается, что социальная и экономическая атмосфера в стране, её политические учреждения и организации, убеждения и стратегии политических лидеров служат теми факторами, которые способствуют общему политическому росту. Конечно, ключевую роль играет также и многопартийная политическая система.

В связи с этим возникли вопросы: системы политических партий, которые ориентированы скорей на некоторые узкие группы граждан чем на широкое электоральное большинство, поддерживают честное и легальное соревнование или же, напротив, провоцируют политическое недовольство и насилие? Способствует ли высокий уровень политического участия граждан достижению правительственной стабильности и предупреждению насилия? До сих пор на эти вопросы давались диа-

метрально противоположные ответы.

Период, последовавший за второй Мировой войной, отличался самыми многочисленными экспериментами с демократией. Такого ещё не случалось в истории человечества. До 1900 года всего лишь несколько наций обладало демократическими системами. После 1920 года



Pamela Hamilton

их число возросло почти до двадцати, но события, вызванные Великой Депрессией, приостановили, а потом и вовсе развеяли зачатки демократического строительства в некоторых из них (Германия, Австрия, Эстония).

Если под термином *демократия* подразумевают наличие таких политических систем, в которых граждане ежедневно участвуют в процессе принятия политических решений, то можно с уверенностью сказать: таких демократий в мире не существует. Очень сомнительно, что такое огромное объединение людей как нация сможет построить идеальное демократическое общество. Достаточно красноречивый в этом смысле национальный опыт можно почерпнуть из тех политических систем, в которых представительные лидеры были избраны на основе соревновательных выборов. Соревновательная электоральная атмосфера и те несколько политических партий, составляющих альтернативы, одну из

которых гражданам предстоит выбрать, являются характерной чертой современного демократического процесса. Исследование политических достижений актуальных демократических систем означает исследование политических достижений наций, организующих соревновательные выборы, в которых принимает участие большинство граждан.

Чтобы установить число современных национальных демократий, необходимо выявить те политические системы, которые соответствуют следующим критериям: 1) законность правительства основывается на том, что оно представляет интересы и чаяния своих граждан, т.е. правительство требует от своих граждан подчинения своим решениям, так как граждане своим голосом уполномочили его принимать соответствующие решения; 2) соревновательные политические выборы представляют расклад сил, который регламентирует этот «торг» законности. Лидеры регулярно избираются через определённый интервал, а избиратели выбирают их из большого или малого количества кандидатов. Практика показала, что наиболее целесообразно наличие двух политических партий, дающих в случае победы своим избирателям шансы на то, что их выбор не напрасен и имеет смысл. 3) большинство взрослого населения может участвовать в электоральном процессе наряду с избирателями и кандидатами, претендующими на получение важного публичного поста; 4) гражданин пользуется правом секретного голосования и никто не может заставить его выбрать того или иного кандидата; 5) И граждане и кандидаты в равной степени пользуются основными свободами самовыражения, прессы, собрания и объединения. Все партии, независимо от их политического *возраста* и *статуса*, имеют равные права разворачивать деятельность по привлечению в свои ряды новых членов, а также завоевывать симпатии со стороны избирателей. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Contemporary Democracies, Participation, Stability And Violence*. Издательство *Harvard University Press*. Все права принадлежат издателю.)

- В течение января-февраля Центральная Избирательная Комиссия и IFES-Молдова провели совместную работу над брошюрой *Электоральный гид*, предназначенной в частности для государственных чиновников, которые занимаются организацией и проведением выборов. Гид поможет обеспечить единое применение процедур, предусмотренных законодательством, которое устанавливает методы организации и проведения в Молдове выборов и референдумов. Помимо пояснительных текстов, разделённых на тематические главы, *Электоральный гид* включает положения из Избирательного Кодекса, Закона об изменении и дополнении Избирательного Кодекса, взятые из Всеобщей Декларации Прав Человека, Декларации Межпарламентского Совета, которые касаются прав избирателей и корректного проведения выборов. В гиде помещено приложение, включающее электоральный календарь, список законов и ряда нормативных актов, которые регулируют организацию и проведение выборов в Молдове, а также анализ электоральных систем других стран мира. *Электоральный гид* выйдет из печати в начале марта текущего года.

- 10, 13 и 18 января IFES-Молдова и Юридическое Управление при Аппарате Парламента организовали несколько встреч за круглым столом, за которыми были обсуждены различные инициативы и предложения по улучшению законодательства, регулирующего функционирование местной публичной администрации. На встречах были также обсуждены предложения по регистрации и деятельности партий и других социально-политических организаций, а также по организации и проведению электорального процесса.



- Радиостанция "Antena C" при муниципии Кишинэу продолжила до 31 января трансляцию цикла передач *Гражданский Голос - радиогид государственного служащего*, проведённого IFES-Молдова и Лигой по защите Прав Человека в Молдове LADOM. Трансляция передач началась в ноябре прошлого года. Передачи были посвящены проблемам, с которыми сталкиваются государственные чиновники. В радиопередачах обсуждались способы эффективного внедрения законов об административно-территориальной организации Молдовы и о местной публичной администрации, принятых недавно.
- 11 января IFES-Молдова и Комитет по защите Свободы Прессы в Молдове организовали круглый стол, за которым были обсуждены имеющиеся факты нарушения права на доступ к публичной информации в Молдове. В ходе дискуссии был затронут вопрос о необходимости внесения изменений в законодательство, регулирующее деятельность печатной и аудиовизуальной прессы, а также о необходимости принятия закона, который обеспечивал бы свободный доступ к публичной информации.
- 20 января г-н Ньегош Дубе, главный редактор информационного бюллетеня *SEAL*, издаваемого Центром Европейского Фонда, обратился к IFES-Молдова за разрешением перепечатать в одном из ближайших выпусков бюллетеня интервью с Натальей Издебски, заведующей Секцией регистрации партий, социально-политических и гражданских организаций при Министерстве Юстиции. Напоминаем читателям, что интервью было опубликовано в информационном бюллетене *Гражданский Голос* (выпуск IV, № 21, ноябрь-декабрь, 1998), издаваемом IFES-Молдова.
- 26 января представитель IFES-Молдова участвовал в заседании круглого стола, организованного Фондом SOROS-Молдова. На встрече был обсуждён проект Закона об общественных фондах, который был разработан в рамках совместного проекта IFES-Молдова и SOROS-Молдова и принят Парламентом с некоторыми изменениями в первом чтении в 1997 году.
- 1 февраля IFES-Молдова и LADOM организовали круглый стол, за которым были обсуждены итоги проведения цикла радиопередач *Гражданский Голос - радиогид государственного служащего*. Участники дискуссии пришли к выводу, что подобные передачи актуальны и необходимы, так как граждане должны быть информированы о том, что касается роли, ответственности и прав государственного чиновника. Они вправе знать, какие меры предпринимаются властями по выполнению положений Закона об административно-территориальной организации и Закона о местной публичной администрации. На встрече была также обсуждена возможность разработки нового совместного проекта IFES-Молдова- LADOM, главной целью которого станет подготовка местных наблюдателей на предстоящих выборах в местные органы администрации.

The English Speaking Union- Moldova



ESUM (Англоязычный Союз Молдовы) является республиканской, общественной, неправительственной, неприбыльной, политически нейтральной организацией, имеющей целью расширение и углубление изучения английского языка. ESUM является филиалом международной организации **The English Speaking Union (ESU)**. ESU имеет свои филиалы в более чем 41 стране с постоянным

центром в Лондоне. Главные задачи Союза заключаются в распространении и укреплении международного консенсуса и развитии гуманитарного и духовного потенциала человечества посредством широкой популяризации английского языка, являющимся одним из самых распространённых языков международного общения. Для миллионов людей знание английского языка стало ключом к личным достижениям в искусстве, бизнесе, политике, а также в различных технологиях. Вклад английского языка в дело консолидации дружбы и сотрудничества между народами очень значителен.

ESUM обрёл статус юридического лица в декабре 1998 года.

ESUM ставит перед собой следующие задачи:

- укрепление дружбы и сотрудничества между народами, группами и отдельными людьми в духе взаимопонимания, доверия и уважения традиций и автономии каждой национальности;
- оказание помощи членам Союза в расширении своего познавательного горизонта, формировании объективных представлений о мире, развитии личной и профессиональной компетенции посредством изучения английского языка;
- оказание помощи в организации специальных курсов по обучению английскому языку школьников, студентов и взрослых;
- посредством знания английского языка поддерживать участие Молдовы в качестве равного партнёра в общемировых процессах;
- популяризация культуры и традиций Молдовы и Великобритании, а также других стран;
- публикация специальных изданий;
- организация научных семинаров и конференций;
- облегчение членам Союза доступа к информации, необходимой для их профессионального совершенствования;
- предоставление специальных стипендий членам Союза и лицам, чьи интересы совпадают со сферой интересов организации.

ESUM планирует организовать в текущем году следующие мероприятия:

- организация 6 марта в столице конкурса публичного оратория (public speaking competition) по английскому языку. В конкурсе могут принять участие школьники и студенты Молдовы в возрасте 16-20 лет. Первым двум победителям конкурса будет предоставлена возможность участвовать в международном конкурсе публичного оратория по английскому языку, который будет проводиться 11-14 мая 1999 года в Лондоне;
- трансляция по национальному радио курсов английского языка;
- организация курсов английского языка для школьников и студентов;
- образование центра ресурсов, который сможет предложить учебную и художественную литературу, газеты и журналы на английском языке. ♦

Адрес: English Speaking Union-Moldova, ул. Садовяну, 6, кв. № 16, Кишинэу, MD 2044. Тел.: 33 58 56

Гражданский Голос

Вып. 5, № 1(22) Январь-Февраль 1999

Издатель

IFES-Молдова
Ул. Джордже Менюк, № 3
MD2009 Кишинэу, Молдова

Тел.: 733255, 731477

Факс: 733621

E-mail: office@ifes.moldnet.md

IFES-Молдова

Директор

Дорин Тудоран

Главный координатор программ

Игорь Боцан

Административно-финансовый координатор

Виктор Гане

Координатор центра ресурсов / Макетирование

Тамара Китороагэ

Координатор программ

Габриел Мумжиев

Ассистент / Связи с общественностью

Инна Гутюм

Водитель / Курьер

Андрей Бардарь

Программа IFES в Молдове финансируется Агентством Соединенных Штатов по Международному Развитию USAID

Русский перевод и рисунки
А. Димитрова

Авторские мнения, выраженные в опубликованных статьях, могут не совпадать со взглядами *Гражданского Голоса*. Полную ответственность за достоверность информации несут исключительно авторы статей.