

Коррупция: проблема культуры или неподконтрольности чиновников обществу?

Алина Мунгиу–Пиппиди

В опубликованной Европейской Комиссией в 2002 году последней серии докладов мониторинга будущих членов ЕС коррупция вновь названа одной из главных проблем всех посткоммунистических стран, стремящихся к членству в ЕС. В опубликованном осенью 2002 года докладе Института «Открытое общество» также рассматривается ситуация по отдельным странам с акцентом на те сферы, в которых Комиссия регулярно отмечает отсутствие серьезных сдвигов к лучшему. Общий вывод носит пессимистический характер: коррупция в странах — кандидатах на членство в ЕС по-прежнему цветет пышным цветом, и ЕС не подготовлен к тому, чтобы с ней бороться. Кроме того, как показывает региональное исследование общественного мнения «Барометр Новой Европы — 2001», в странах, приглашенных вступить в ЕС в рамках «первой волны» расширения (таких, как Литва и Словакия), власть воспринимается столь же коррумпированной, как и в тех странах, которые «плетутся в хвосте» очереди (например, Румыния и Болгария). «От плана к клану», «от номенклатуры к клептократуре», «культура коррупции» — не приходится лезть за словом в карман для описания различных свойств коррупции как общераспространенного явления¹.

Однако в действительности возникает вопрос: а в коррупции ли тут дело? Или на нее указывают как на главную проблему лишь за отсутствием более удачного понятия, объясняющего, почему «неформальная» действительность так далеко отстает от выполнения формальных политических критериев приема в ЕС, которым удовлетворяют даже Румыния и Болгария (чье вступление в ЕС откладывается на более поздний срок, после 2007 года, главным образом по причинам экономического характера)? Понятие «коррупции» не может охватить собой и политизацию государственной власти, функционирующей только исходя из корыстных соображений; и пристрастность средств массовой информации, ставшую общим правилом; и размытость границ между политикой и бизнесом; и апатичную инертность правоохранительных органов; и засилье чиновников времен Варшавского пакта в армии и спецслужбах; и логику блатных связей, определяющую жизнь обществ в целом, а не только внутреннюю политику отдельных стран. Коррупция как понятие не позволяет адекватно отразить неспособность политиков в этих странах обеспечить пространство для

выражения общественных интересов — неудача, которая оставляет все аспекты жизни, от вопросов приватизации до регулирования государственного вещания, на произвол неприкрытых своекорыстных интересов частного характера. Большая часть институтов, обеспечивающих подотчетность власти, по-видимому, просто не функционируют так, как в западных странах. В чем тут причина?

Чтобы ответить на этот вопрос, были проанализированы данные опросов граждан стран — кандидатов на вступление в ЕС, в особенности Словакии (которая должна стать полноправным членом ЕС в 2004 году), Болгарии и Румынии (которые рассчитывают вступить в эту организацию в 2007 году). Речь идет об их ответах в рамках изучения общественного мнения и восприятия неподконтрольности власти обществу. Это исследование было организовано Румынским научным обществом в рамках региональной программы организации «Дом свободы» (*Freedom House Regional Networking Program*) в этих трех странах. Судя по ответам респондентов, ситуация в обществе оказалась достаточно похожей, несмотря на предполагаемые культурные различия (эти страны находятся по обе стороны «водораздела между цивилизациями», о котором говорит Сэмюэл Хантингтон: Словакия — католическая страна и бывшее владение Габсбургов, а Румыния и Болгария — православные страны, в прошлом провинции Османской империи).

Коррупцию зачастую определяют как «смазочный материал» коммерции. Результаты же данных опросов свидетельствуют о том, что речь идет о «смазке» не для ведения бизнеса, а для функционирования государственных институтов. Доказательства того, что ведение бизнеса требует больших затрат на подкуп, чем какие-либо другие виды деятельности, либо вовсе отсутствуют, либо доказывают обратное. С коррупцией коммерческого характера связано больше всего «историй из реальной жизни», но как раз эти истории указывают на то, что главная проблема не в «культуре коррупции», а в недостаточности механизмов подотчетности обществу. Как иначе объяснить такие ситуации, как исчезновение в один прекрасный день французского директора румынского франкоязычного института повышения квалификации, который увез в своих чемоданах весь двухлетний бюджет своего института? Или пропажу немецкого руководителя вновь созданного учреждения в Косово вместе со всеми средствами своей организации? Неужели местная культура так заразительна? Коррупция в посткоммунистической Европе — не следствие возврата к предпринимательству и появления крупной наличности. Она вызвана сохранением организационных и управленческих структур комму-

Culture of Corruption or Accountability Deficit?

by Alina Mungiu-Pippidi

(*EECR. Vols. 11/12, Nos. 4/1, Fall 2002/Winter 2003*)

Перевод с английского В. Черняковой

нистической эпохи при отсутствии каких-либо институтов обеспечения подотчетности, которые исчезли вместе с падением диктаторских режимов. Возможно, что в коррупцию, связанную с ведением бизнеса, вовлечены наиболее крупные суммы денег, однако самой обременительной для граждан центрально- и восточноевропейских государств является та коррупция, которая связана с повседневной жизнью и выполнением государственной властью своих обязанностей по отношению к обществу.

Во всех трех странах большинство респондентов сообщают о том, что после падения коммунизма они испытывали притеснения со стороны государственных чиновников; процент же тех, у кого сложилось благоприятное мнение о чиновниках, судьях и политиках, очень низкий. Во всех трех странах набор на государственную службу происходит примерно одинаково: органы представительной власти избираются по партийным спискам, а не напрямую, как при мажоритарной системе; судьи назначаются центральной властью; а государственные служащие представляют собой смесь представителей нового поколения и старой коммунистической бюрократии. Публичные объявления о вакансиях в этих сферах представляют исключение: как правило, поступление на государственную службу осуществляется только через неофициальные связи. Открытого конкурса по замещению вакантных должностей не проводится даже хотя бы для отвода глаз (манипулирование конкурсами осуществляется либо путем ограничения информации и изобретения особых правил проведения конкурса, либо на уровне отборочной комиссии). Органы госуправления насквозь политизированы, не столько потому, что эти второстепенные должности представляют какой-либо политический интерес, сколько из-за высокой статусности политических партий, которые оказывают поддержку широкому кругу своих сторонников.

Таблица 1

Проблема управления

	Процент утвердительных ответов		
	Румыния	Болгария	Словакия
Коррупция широко распространена в госучреждениях	69,5	62,9	61,3
Депутаты парламента работают в интересах общества	11,0	9,0	15,5
Судьи работают в интересах общества	27,5	13,4	37,5
Госслужащие и/или центральная власть работает в интересах общества	16,5	15,1	25,9
Госслужащие и/или местные органы власти работают в интересах общества	33,8	18,4	34,2
Сталкивались ли вы хотя бы раз с несправедливым обращением со стороны какого-либо госслужащего	59,2	34,4	61,3
Приходилось ли вам давать взятку для получения чего-либо	67,0	31,0	56,0
Показатель подконтрольности власти	1,75	2,64	1,51

Пояснение: Показатель подконтрольности власти выводится с помощью метода моделирования путем опроса сотрудников госучреждений; используется шкала от 0 (минимум подотчетности) до 10 (максимум). Показатель подконтрольности власти – это усредненный показатель по 20 центральным госучреждениям в каждой стране.

Разумеется, государственная власть существует для того, чтобы оказывать услуги каждому налогоплательщику. Однако во многих восточноевропейских странах она в основном не выполняет этой функции. Коррупция служит средством, с помощью которого располагающие самыми влиятельными связями и наиболее состоятельные граждане (а это, как правило, одни и те же люди) обеспечивают такое отношение к себе, которое в других странах является общепринятой нормой. Конечно, эта норма в обращении с гражданами должна быть обеспечена госсектором каждому налогоплательщику, но этого не происходит – либо из-за нехватки ресурсов (к примеру, в здравоохранении), либо из-за неэффективности (к примеру, в органах полиции). Но как бы то ни было, механизм подконтрольности власти в любом случае отсутствует. Тем самым взятки являются дополнительным налогом, уплачиваемым за предоставление обычной услуги со стороны государственных инстанций. Как таковые, они служат явственным свидетельством недостаточной институциональной дееспособности.

Кроме того, в посткоммунистических странах зависимость людей от государственных ведомств, выдающих всякого рода разрешения на ту или иную деятельность, значительно выше, чем на Западе. Несправедливость или враждебное обращение, как правило, воспринимается как сигнал того, что пора заплатить «из-под полы» чиновнику или госслужащему. Уровень фиксируемого взяточничества коррелирует с уровнем притеснений и несправедливостей со стороны чиновников, свидетельствуя о том, что подкуп нередко является ответом на недружественную позицию чиновников. Эта связь между притеснениями и подкупом наблюдается независимо от социального статуса действующих лиц, единственной переменной величиной при этом является лишь принадлежность к более высокостатусной группе или системе связей, которая может обеспечить данному игроку доступ к чиновникам более высокого уровня. В Румынии таким статусом обладают 23 % опрошенных. У этих людей гораздо более высокие шансы получить необходимую им услугу на удовлетворительном уровне.

Мы привыкли воспринимать коррупцию как использование служебного положения для собственной выгоды, однако широко распространенный подкуп при ведении дел с государственной властью следует рассматривать как один из элементов более сложной конструкции. Те посткоммунистические общества, в которых значительную роль играет село, так и не достигли уровня полностью модернизированных обществ, а их органы власти так и не поднялись до объективности, беспристрастности и справедливости, которые гипотетически присущи современной бюрократии. Поэтому коррупция часто проявляется не просто в использовании служебного положения для собственной выгоды, но и в более широком смысле – в многочисленных нарушениях норм беспристрастности и справедливости, которые должны быть присущи современной государственной службе. Следует, впрочем, заметить, что дискриминация при предоставлении услуг государственными органами отдельным членам общества

может обуславливаться не только финансовым расчетом, но также и быть нормой в обществе, где господствуют группы с неравными возможностями. Услуга может быть оказана в знак признания более высокого статуса или установления собственного, даже в отсутствие какой-либо финансовой подоплеки дела. В настоящее время на Балканах сельские муниципалитеты торгуют голосами целых деревень, старостами которых являются бывшие коммунисты. Так обстояло дело и сто лет назад, до введения всеобщего избирательного права. Дело в том, что зависимость крестьян от государственной власти осталась прежней или даже усилилась при коммунизме. Кеннет Джоунт утверждает, что наложение коммунизма на традиционные структуры сельского общества привело к возникновению неотрадиционалистского общества, которое организовано на статусной основе («статусное общество») и управляется скорее неписаными правилами, чем официально принятыми законами².

Явно присутствовавший в коммунизме модернизационный проект был изначально обречен на провал в силу сущностного противоречия, заложенного в коммунистической структуре власти, которая придала легитимность статусным группам (таким, как номенклатура), пользовавшимся монополией в политической и экономической сферах и насаждавшим это неравенство вопреки своей идеологии. Похоже, что в тех трех странах, которые мы здесь рассматриваем — Румыния, Болгария и Словакия, крестьянский вариант статусного общества был заменен на коммунистический. (Следует отметить, что доля крестьян в населении этих стран была выше по сравнению с остальной Центральной Европой еще до прихода коммунизма.) Эта рекомпозиция основных особенностей статусного общества служит значительным препятствием для развития открытого общества и свободного рынка. С рациональной точки зрения, этим обществам свойственна непредсказуемость в распределении социальных и юридических прав, однако для того, кто знаком со стереотипами власти, генерирующими неписанные правила игры, эти общества вполне предсказуемы в своем поведении.

Согласно первоначальному определению, данному Максом Вебером, статусное общество — это общество, в котором господствуют определенные группы и которое управляется основе соглашений, а не законов. «Присвоение твердой рукой возможностей, особенно возможностей для установления собственного господства, всегда порождает тенденцию образования статусных групп. В свою очередь, формирование статусных групп всегда приводит к монополизации властных полномочий и источников дохода... Таким образом, статусное общество всегда создает... условия, при которых исключается свобода личного выбора... (и) сдерживается формирование свободного рынка»³. Как подтверждают многочисленные данные, полученные при изучении черного рынка при коммунизме либо теневой экономики в посткоммунистических странах, неравномерное распределение властных ресурсов в зависимости от статуса было скорее нормой, чем исключением из правила. Примеры подобных носителей статуса варьируются в диапазоне от аппаратчика, директора, члена партии, гос-

служащего или государственного торговца, ведающего распределением неизменно дефицитных ресурсов, до члена любой официальной организации, будь то Союз писателей и журналистов или спортивный клуб. Поскольку другие ресурсы и формы социальной стратификации были фактически уничтожены коммунистическими режимами, основным источником формирования социальной иерархии стал статус, понимаемый как близость данного лица к находящимся у власти группам и системам связей.

Медлительность, ограниченность, нередко противоречивость или неверный выбор целей реформ, проводившихся в странах бывшего СССР и Юго-Восточной Европы с 1990 года, не позволили диагностировать и вычленивать эту структурную проблему из множества других и приступить к ее полномасштабному решению. Это — главная причина того, что столь многие из этих государств полностью провалились в своих попытках отмежеваться от прошлого. Посткоммунистические общества внутренне противоречивы: наследие коммунизма зачастую предстает в таком сложном сплетении, при котором круговая порука сопричастности к злодеяниям с трудом позволяет отличить жертву от преступника. Неписанные правила преобладают над писаными не только в силу привычки, но также и потому, что содержат в себе собственное рациональное начало, которое гораздо менее осознано. Размах коррупции легче понять, если рассматривать ее как часть более сложного контекста «неформального» общества, то есть общества, в котором неформальные институты власти и властные отношения оказываются сильнее и приводят к иным конечным результатам, чем можно было бы ожидать на основе наблюдений за формальными институтами.

Глядя на картину всеобщего подкупа при ведении обычных дел с органами государственного управления, нельзя не заметить, что значительную роль во всем этом играет само общество. Как явствует из нашего социологического опроса, хотя лишь меньшинство согласно с необходимостью всякий раз добиваться своего подкупом, вместе с тем очевидно, что общество в целом не охвачено возмущением и не борется с этой системой. Напротив, общественность, похоже, смирилась с произвольностью функционирования этой системы. Злоупотребления со стороны различных органов государственного управления не являются универсальным правилом — они просто произвольны и непредсказуемы. Обобщением этих характеристик стал ответ на вопрос: «Как часто вам приходится идти на подкуп?» 53 % румынских, 34 % болгарских и 57 % словацких респондентов ответили: «Это зависит от чиновника, с которым вы сталкиваетесь».

Таким образом, невозможно предугадать, какое отношение к себе предостит испытать со стороны того или иного органа власти. Как правило, если у вас нет личных связей, то дело плохо — придется идти на подкуп. Но даже взятка не гарантирует предоставление необходимых услуг. И напротив, если вам повезет, то все может обойтись и без взятки. Ситуация переменчива, как погода или как воля Божия: никогда не знаешь, что будет дальше. А произвол дает чиновнику еще большую власть над гражданами, чем было при коммунизме. Несмотря на частые изме-

нения законодательства, правила и практические методы действий в бюрократических структурах по большей части по-прежнему восходят ко временам коммунизма, прежде всего потому, что реформа законодательства не проникла достаточно глубоко, на уровень повседневного функционирования госструктур на микроуровне. Даже мировоззрение управленцев осталось прежним. В румынском законе о государственной службе, принятом в 1999 году с подачи и при поддержке Европейской Комиссии, текст новой присяги госслужащего не содержит ни единого упоминания об обществе в качестве потребителя услуг государственной власти. Скорее наоборот, государственный служащий клянется в верности стране и своему начальству.

Поскольку лишь меньшинство граждан причастно к неким сетям неформальных связей с теми, кто «награждает» выполнением предписанных ему государственных функций как особой милостью, и так как не у всех есть средства на подкуп, то возникает вопрос: а как же быть с остальным населением? Как оно реагирует на ту или иную потребность? Как показывают ответы, приведенные в таблице 2, большинство просто притерпелось к самоуправству чиновников из страха перед политическими репрессиями, точно так же, как это было при коммунистических администраторах. При этом словаки наиболее решительны в отстаивании своих прав; за ними идут болгары. Румыны же предпочитают подкуп борьбе за свои права. Однако во всех трех странах большинство, сталкиваясь с нарушением своих прав, довольствуется принципом «пусть будет, как есть», считая это наиболее безопасным для себя решением.

Таблица 2
Реакция граждан на несправедливое обращение со стороны чиновника

	Румыния	Болгария	Словакия
Доля респондентов, склонных к тому, чтобы:			
пожаловаться в соответствующие инстанции	12,5	25,4	35,2
предложить ему/ей что-то в обмен на более справедливое обращение	23,0	4,6	9,3
оставить все как есть	39,3	40,4	41,7
иное	5,4	3,3	
Доля респондентов, которые:			
затрудились ответить	19,8	10,4	
отказались отвечать	0,0	15,9	13,7

Конечно же, есть и другие причины, по которым люди не хотят жаловаться или бороться с притеснениями со стороны чиновников. С одной стороны, в обществе просто может не существовать тех каналов, посредством которых люди могли бы заставить чиновника ответить за свои действия, или эти каналы могут быть, по сути, недоступны для бедных и менее образованных слоев населения. Большинство граждан знают, куда подавать жалобу на местные органы власти, но не имеют представления о том, по каким каналам можно обжаловать действия центральных органов власти, судов и почти ни у кого не вызывающих симпатий депутатов парламента, доверие к которым

среди всех профессиональных категорий находится на самом низком уровне.

Для того чтобы воспользоваться какими бы то ни было механизмами для привлечения чиновников к ответу, если таковые механизмы существуют, или потребовать их создания там, где их нет, необходимо компетентное и требовательное общество. Произвол со стороны власти по отношению к тем, кем она управляет, продолжается ввиду низкого уровня гражданской сознательности и недостаточного соучастия в процессе со стороны управляемых. Под гражданской сознательностью в рамках данного исследования понимается осознание гражданином своих прав и соответствующую активность в обеспечении их соблюдения властью. При изучении гражданской сознательности было проанализировано соотношение трех факторов: поведение при несправедливом обращении со стороны государственного чиновника; поведение в случае, если человек оказывался свидетелем подкупа; а также осознание наличия механизмов для привлечения чиновника к ответу, к которым представители общества могут прибегнуть в ответ на злоупотребления со стороны госструктур. Этот анализ выявил прискорбно низкий уровень гражданской сознательности. На основе данных анализа выделены две группы респондентов: те, кто в случае несправедливого решения обращается с жалобой и в большинстве случаев знает, кому ее подавать, с тем чтобы заявить о фактах коррупции, с которыми им пришлось столкнуться, либо старается избегать контактов с этими чиновниками или пробует вразумить их путем убеждения (таких граждански сознательных респондентов 28,4 %); и вторая группа — те, кто не знает о существовании механизмов для привлечения чиновника к ответу и, столкнувшись со злоупотреблением или коррупцией, оставляет все как есть (в этой категории граждански несознательных оказываются все остальные опрошенные).

Что определяет уровень гражданской сознательности? Как правило, люди более молодые, образованные, относительно обеспеченные, живущие в городах и более сведущие в политике, обладают более высоким уровнем гражданской сознательности. Последним штрихом к их портрету является представление о том, что дарить подарки подобает лишь в знак благодарности (кстати, этот портрет сложился благодаря самостоятельной оценке интервьюируемыми своего интереса к политическим публикациям и теленовостям и к обсуждению политики с родственниками и друзьями). В остальном результаты исследования по каждой из трех стран расходятся. Румыны и словаки соответствуют критерию гражданской сознательности в той мере, в которой они объясняют коррупцию низкими представлениями о нравственности, в то время как болгары проявляют больше гражданской сознательности, когда они возлагают ответственность на институты.

В конечном счете, мы видим, что население привыкло к злоупотреблениям со стороны властей. При этом менее трети граждан ищут средства защиты своих прав и достоинства. Положение усугубляется зависимостью от государства, поскольку «граждански несознательное» боль-

шинство состоит из людей, живущих на пенсию или иные средства из государственного бюджета, зависящих от почтальонов, доставляющих ежемесячные денежные переводы, от местного чиновника, который волен дать или не дать одобрение на подведение газа к чьей-то кухне или на распределение субсидий для оплаты центрального отопления.

Большинство работ, посвященных «социальному капиталу», за одним заметным исключением⁴, исходят из посылки о том, что «базовый» или структурно пониженный уровень межличностного доверия ведет к подрыву также и доверия к общественным институтам, и способности к коллективным действиям и развитию. Кроме того, моделирование на основе наших социологических исследований по Восточной Европе показывает, что несправедливое обращение со стороны государственных органов и, следовательно, непосредственно приобретенный отрицательный опыт также разрушают «социальный капитал» — даже в других разновидностях комплексных моделей для замера показателей межличностного доверия, фрустрации в связи с социальным неравенством переходного периода и остаточных явлений коммунистического периода. Наличие отрицательного опыта контактов с органами государственной власти позволяет предсказать низкий уровень институционального «социального капитала» во всех трех странах, в которых проводилось исследование.

В этой статье институциональный «социальный капитал» определяется просто как наличие доверительного отношения в обществе к государственному сектору и государственным институтам. Такое узкое определение этого термина, соответственно, не охватывает неписанные правила и способы, которыми пользуются сами граждане при ведении дел с органами государственного управления. Я разделяю мнение тех, кто предостерегает от *всеохватывающих* определений «социального капитала», поскольку в этом случае понятие становится само по себе бессодержательным. У меня также вызывает возражение мысль о том, что системы связей, использующие государство и его ресурсы в своекорыстных целях, следует рассматривать как особые формы «социального капитала». Напротив, существование подобных групп подрывает взаимное доверие в обществе и заставляет людей с насмешкой воспринимать недавно провозглашенное и едва-едва вступившее в свои права «правовое государство». Общепринятые нормы справедливости и доверия, в рамках которых возможно развертывание коллективных действий с потенциальным участием всех и каждого в любой возможной комбинации следует четко отличать от закрытых статусных групп или неформальных систем личных связей, которые действуют за счет других. Первое способствует росту взаимного доверия в обществе, честности и развитию, в то время как второе увековечивает причиненное зло, взаимное недоверие и неравенство возможностей. Правительство и класс управляющих призваны сыграть одну из ключевых ролей в обеспечении перехода от статусного общества, унаследованного от коммунистических времен, к основам современного общества. Люди осознают недо-

статок справедливости в обществе и винят в этом правительство.

Что же следует делать в этом случае? Допустить сохранение существующего положения дел — значит лишь затруднить присоединение этих стран к ЕС и подорвать легитимность их демократических режимов. Публикация такого большого числа материалов о коррупции, торжественно провозглашенных государственных программ, длинных законов и экспериментальных проектов позволила накопить достаточно знаний и опыта для разработки планов действий. Однако это может потребовать определенного смещения центра тяжести в ряде программ западной помощи. Для начала было бы неплохо признать, что объектом политики оздоровления должны стать не только те институты, которые связаны с ведением бизнеса, но и государственный сектор в целом. Будучи одним из побочных эффектов общего отсутствия подконтрольности и прозрачности со времен коммунизма, сохраняющегося ввиду чрезмерного регулирования, коррупция должна быть осознана и сделаться объектом борьбы как часть более широкого и сложного контекста, требующая не только репрессивных мер. Задача состоит в том, чтобы лишить ее рациональной основы в качестве неформального института. Пока коррупция остается единственным инструментом, способным обеспечить функционирование органов государственного управления, она никуда не денется, несмотря ни на какие карательные меры. Ее удастся победить не репрессиями против привилегированного меньшинства или вынужденных участников системы, а мобилизацией всех тех, кто оказывается от нее в проигрыше.

Жалобы большинства граждан на притеснения со стороны чиновников говорят о том, что до признания и внедрения в управленческую культуру принципа «граждане — потребители наших услуг» еще очень далеко. Коррупция и проблемы подконтрольности власти уже являются предметом множества законодательных актов, которые пересекаются друг с другом по содержанию, однако ключевые вопросы совершенно в них не затрагиваются. Законы, регулирующие деятельность госслужащих, пространные и многословные, оказались полностью не способны предотвратить развитие клановой системы и политизацию госаппарата. В большинстве случаев они по-настоящему не затрагивают вопросы, связанные с конфликтами интересов, даже в периоды нахождения на ответственных постах, не говоря уже о периодах непосредственно до или после этого. В законах не предусмотрено никакого другого более строгого наказания, чем увольнение, в случаях нарушения правила несовместимости государственной должности с экономической деятельностью. В этих законах вообще не говорится об эффективности работы госслужащих. Другие законы, в частности связанные с урегулированием конфликтов интересов, вообще отсутствуют.

Помочь в этой ситуации могло бы принятие единого, четко прописанного кодекса поведения, обязательного к исполнению во всех учреждениях государственного сектора, в котором были бы не только прописаны все правила, но также установлены нормы и пожелания, касающиеся практических действий чиновников, а кроме того,

содержались бы всеобъемлющие инструкции — и меры наказания — для любой ситуации. Подобные модели существуют, в частности Кодекс поведения американского федерального управления по государственной этике. Необходимо не только принять подобный кодекс, но и создать учреждение, наделенное властью для того, чтобы добиваться его соблюдения (управление по этике). Это учреждение должно быть независимым органом с особым статусом для защиты служащих от политического вмешательства. Его руководитель должен назначаться парламентом. Главная задача этого ведомства будет отличаться от задачи, стоящей перед омбудсманом. Если работа последнего заключается в том, чтобы преследовать нарушителей правил поведения, то первое должно контролировать полноту соблюдения этих правил в каждом отдельно взятом учреждении. Это включает в себя установку поведенческих планов, разработку показателей и организацию обратной связи с потребителями государственных услуг на регулярной основе. В контексте процесса европейской интеграции, под знаменем повышения квалификации госслужащих уже созданы некоторые ведомства, однако их деятельность никак не связана с этикой и стандартами поведения. Имеет смысл объединить в рамках одного ведомства контроль за соблюдением этики и проверку эффективности работы органов госуправления, поскольку эти два аспекта тесно друг с другом связаны.

При проведении в жизнь грамотных стратегических установок по борьбе с коррупцией значительная роль должна отводиться уже имеющимся в наличии инструментам. Законы о свободе информации (ЗСИ), принятые в этих трех странах, по сути, являются законами о подконтрольности власти, так как в них содержится требование к каждому госучреждению сделать прозрачной всю документацию и публиковать ежегодный отчет о расходовании государственных финансов. В них также содержится требование о том, что любая информация, не носящая секретного характера, должна автоматически становиться достоянием общественности. Если правительства этих стран всерьез относятся к борьбе с коррупцией, они должны неукоснительно соблюдать положения ЗСИ, действующих в этих странах. Если бы процедуры проведения конкурсов и основания, по которым определяют победителей, стали бы доступны общественности, то многие акты коррупции были бы предотвращены. Наилучшей демонстрацией политической воли было бы задействование уже имеющихся инструментов, а не выдвижение от-

влекающих от сути дела предложений по разработке новых стратегических установок и законопроектов.

Таким образом, именно это служит лакмусовой бумажкой, показывающей, на что способно то или иное правительство. Гражданское общество проявило большую активность при отстаивании этих законопроектов и при оказании содействия в их выполнении. В Болгарии, дальше всего продвинувшейся по этому пути, имеются четкие признаки того, что закон функционирует эффективно. Правительства должны продолжать исполнение этих законов. В более широком региональном контексте Юго-Восточной Европы уже наблюдается эффект «сообщающихся сосудов»; так, Сербия продвигается к принятию собственного ЗСИ, при содействии Румынии и Болгарии. Эта передовая практика должна быть распространена и дальше на восток в постсоветские страны, чьи органы госуправления заражены теми же болезнями. Но для того, чтобы применение законов было успешным, необходима коалиция средств массовой информации и сообщества неправительственных организаций, которые защищали бы интересы потребителей услуг госаппарата. Если Европейский Союз и другие доноры будут по-прежнему считать, что правительство может само покончить со своими бедами, без привлечения к этому потребителей и наделенного большими полномочиями гражданского общества, то бактерии восточноевропейского недуга могут инфицировать собой и ЕС.

Алина Мингиу-Пиппиди — директор Румынского академического общества, исследователь от Фонда Жана Монне в научно-исследовательском институте Европейского университета во Флоренции.

¹ См., например: Miller W. L., Grodeland A. B., Koshechikina T. Y. *A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe*. Budapest: CEU Press, 2001.

² Jowitt K. *Social Change in Romania: 1860–1940*. Cambridge: University of Cambridge Press, 1993.

³ См.: Weber M. *On Charisma and Institution Building*. Chicago: University of Chicago Press, 1968. P. 177–180.

⁴ Della Porta D. *Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption // Disaffected Democracies: What is Troubling the Trilateral Countries?* / Ed. S. J. Pharr, R. D. Putnam. Princeton: Princeton University Press, 2000. P. 202–231.