Глава4
На западном фронте большие перемены
(обзор новых подходов к политической и административной этике)

Настоящая глава посвящается описанию и анализу изменений, произошедших в последние десятилетия в ряде западных стран по отношению к проблемам этического регулирования поведения людей, состоящих на службе у государства. Число этих изменений весьма значительно и продолжает расти.

1.США[68]

Акцент на этике государственных служащих

Поворот к проблемам этики государственных служащих, или, как их часто обозначают, — к проблемам административной морали, начался в Соединенных Штатах без малого полвека назад. Впервые Кодекс этики правительственной службы появился в 1958 г. в форме резолю-

[68] Описание американской системы основано на нескольких десятках источников — как на специальной литературе, так и на официальных правительственных документах, а также на многочисленных посещениях автором американских правительственных органов и беседах с рядом их высокопоставленных сотрудников. Перечень литературных источников см. в моей книге: «Бюрократия для XXI века?». Библиография к разделу, посвященному государственной службе США. С. 137-140.

ции Конгресса, общую часть которой, думается, стоит воспроизвести целиком. «Каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно: 1) преданность высшим моральным принципам и государству ставить выше преданности лицам, партии или государственным органам; 2) поддерживать Конституцию, законы и постановления Соединенных Штатов и всех органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения; 3) работать весь трудовой день за дневную оплату, прилагая необходимые усилия и мысли для выполнения своих обязанностей; 4) стараться находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач; 5) никогда не осуществлять дискриминации путем предоставления кому-либо специальных благ или привилегий как за вознаграждение, так и без него и никогда не принимать для себя либо для своей семьи благ или подарков при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей; 6) не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку госслужащий не может выступать как частное лицо, когда дело касается государственной должности; 7) не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей; 8) никогда не использовать конфиденциально полученную при исполнении должностных обязанностей информацию для извлечения личной выгоды; 9) вскрывать случаи коррупции при их обнаружении; 10) соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия».

Поскольку кодификация моральных норм еще не является основанием для придания им силы закона со всеми вытекающими отсюда последствиями, Кодекс получил рекомендательный статус: законодатели, приняв в обеих палатах резолюцию, одобрившую Кодекс, тем самым рекомендовали себе и служащим аппарата впредь придерживаться заложенных в нем стандартов поведения.

И этот пока еще не очень четко прописанный, но явно ориентированный на соблюдение моральной чистоты документ стал лишь отправным пунктом для последующих усилий в том же направлении. При Кеннеди была учреждена президентская консультативная комиссия по вопросам этики и «конфликта интересов» (т.е. по проблеме столкновения личных интересов должностного лица и государства). А в 1978 г. был принят гораздо более конкретный Закон об этике служащих государственных органов. С конца 1980-х гг. этические начала государственной жизни становятся объектом еще более жесткого социального контроля и регламентации, в том числе и на законодательном уровне. Было признано, что жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали. В ноябре 1989 г. был принят новый Закон о реформе этических норм. Его основные разделы: ограничения на трудоустройство и деятельность бывших служащих после их ухода в отставку; правила отчетности федеральных госслужащих об их финансовом положении; прием подарков и командировки за счет неправительственных источников финансирования; ограничения на работу по совместительству и прием гонораров; создание общественной комиссии по проблеме гражданской службы и зарплате служащих; др. В октябре 1990 г. Закон был подкреплен исполнительным Указом Президента «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата». За соблюдением этих принципов следит Управление по делам правительственной этики. Они приведены в *Приложении 1.*

Некоторые требования к служащим не заканчиваются с их уходом в отставку, а распространяются и на последующий период. К тому же финансовое положение, анкетные данные и личная жизнь всех кандидатов на ответственные посты (Senior Executive Service) проходят тща-

тельную проверку по линии спецслужб, включая ФБР и Федеральную налоговую службу. Подобный пресс требований должен быть как-то компенсирован и в материальном, и в моральном отношении.

Однако, по нашему мнению, ни средняя зарплата американских гражданских служащих, ни традиционное для Америки несколько негативно-ироническое отношение к ним большей части общества не обеспечивают им подобной компенсации, и потому американская госслужба, несмотря на все усилия по ее совершенствованию, во многих своих звеньях пока достаточно далека от идеала, по сравнению с передовыми в этом отношении странами. А наличие не компенсируемых и зачастую не вполне оправданных ограничений может привести к самым неожиданным результатам: например, к падению престижа госслужбы на рынке труда и, следовательно, снижению качества работников госаппарата, к выработке более изощренной механики злоупотребления служебным положением либо использованию завышенных этических стандартов в качестве средства политического шантажа и сведения счетов. (Последнее мир мог наблюдать в «сексуально-политических» скандалах вокруг президента Клинтона. При этом способы преследования президента с этической точки зрения, право, были не лучше инкриминируемых ему проступков. Впрочем, это уже достаточно самостоятельная тема, выходящая за рамки данной работы.)

В целом же проблема этики государственных служащих — одна из важнейших, и свойственное нам пренебрежение к ней гораздо хуже и опасней, нежели любые американские «перехлесты». Приведем весьма показательный пример. Во времена президентства Дж. Буша-старшего очень большим влиянием пользовался глава его администрации Джордж Сунуну. Отличный администратор, он, тем не менее, был не слишком щепетилен в использовании государственных ресурсов и мог поехать по частным делам на правительственном автомобиле или использовать президентский самолет для полета на курорт. По

нашим стандартам все это — мелочи, но в США его поступки попали в прессу, начался скандал, и в результате президент был вынужден его уволить. Но пока Сунуну был еще в силе, он имел едва ли не решающее влияние на президента в вопросах кадровых назначений. А тогда как раз подошло время замены нескольких членов Верховного суда США, Сунуну порекомендовал президенту Бушу кандидатов на освобождавшиеся вакансии, тот их одобрил, они прошли через Конгресс и в результате стали судьями. Десять лет спустя именно эти люди коренным образом повлияли на решение Верховного суда по вопросу о пересчете голосов на президентских выборах 2000 г. во Флориде. Вопреки своему надпартийному статусу, они приняли явно политически мотивированное решение, которое остановило пересчет голосов и фактически привело в Белый дом Дж. Буша-младшего, в то время как доведение пересчета до конца, справедливость чего не вызывала сомнения у объективных наблюдателей, по всей вероятности, склонила бы чашу весов в пользу другого кандидата — Гора. Вот так десятилетие спустя «аукнулось» стране пребывание на ведущей должности человека с сомнительными моральными качествами.

Помимо прочего, внешнее поведение человека в публичной сфере имеет особое значение, ибо негативное впечатление от поступков, скажем, члена правительства, даже будучи ошибочным, все равно подрывает доверие к правительству, а следовательно, и к демократии. **Цена веры в демократию — соответствие поведения государственных деятелей и служащих достаточно высоким моральным стандартам**. Во всяком случае, так смотрят на проблему в современных США.

Органы контроля за соблюдением моральных стандартов

В ходе реформы 1978 г. в структуре федерального правительства был образован *Комитет по правительствен-*

ной этике (Office of Government Ethics — OGE). Формальные цели организации — поддержание высоких этических стандартов в среде федеральных служащих, предотвращение и разрешение возникающих конфликтов интересов, укрепление общественного доверия по отношению к правительственному аппарату. Но на деле сейчас ее функции носят главным образом консультационно-информационный характер, поскольку основополагающий в этой сфере документ — этический кодекс служащего — в своей первоначальной версии принимался резолюцией Конгресса, а в более позднем, ныне действующем варианте его вводил в действие своим указом президент. Разумеется, при подготовке Кодекса ведомство играло достаточно важную роль. Теперь же оно в основном наблюдает за положением дел, периодически составляет аналитические справки о ситуации в том или ином ведомстве, а также подготавливает программы «этического обучения» служащих. По данным Комитета, каждый год «этическое обучение» проходит от 400 до 600 тысяч федеральных служащих. Кроме того, Комитет наделен правами издавать этические правила для отдельных отраслей с учетом специфики последних, расследовать жалобы и издавать «корректирующие распоряжения» в адрес отдельных учреждений и служащих.

К сожалению, следует признать, что реальный престиж данного Комитета невысок, а отношение к нему в среде федеральных служащих колеблется в амплитуде от скепсиса до незнания о его существовании. Многие жалуются, что на деле борьба за этику выродилась в лишнюю бюрократическую волокиту — в необходимость иметь дело с дополнительным ворохом бумаг и писать объяснения по поводу каждого заработанного помимо основной службы доллара.

Тем не менее, по моим наблюдениям, уровень этических стандартов в федеральных ведомствах достаточно высок: в силу прозрачности, подконтрольности действий служащего случаи аппаратной коррупции достаточно редки, работники корректны с посетителями и друг с дру-

гом. Возможность предать огласке и обжаловать неправильные действия служащих закреплена юридически и поощряется на практике. Жаль лишь, что более глубокие аспекты служебной морали, которые по своей сути мало затрагиваются юридическими механизмами и оглаской, по-прежнему остаются без внимания. Комитет же, призванный заниматься служебной этикой в широком плане, по мнению внешних наблюдателей, слишком сконцентрирован на маловажных бюрократических формальностях. Из-за этого его деятельность даже оказалась в каком-то смысле контрпродуктивной.

Блок административно-правовой защиты персонала

Организации, о которых пойдет речь сейчас, выполняют функции защиты работников от несправедливости и произвола со стороны начальства, без чего любые этические нормативы вряд ли будут эффективно работать.

Комиссия по защите равенства возможностей работников — Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) призвана защищать работников от дискриминации по любым основаниям — пол, раса, национальность, религия, инвалидность, сексуальная ориентация и т.п. Во главе Комиссии стоят пять ее членов, назначаемых президентом на пятилетний срок «с совета и одобрения Сената». Из их состава президент единолично назначает председателя Комиссии и его заместителя. Но это — лишь верхушка системы. Комиссия имеет и центральный аппарат, и местные структуры в каждом из штатов. Нормативная основа ее деятельности — глава 7 Акта о гражданских правах 1991 г., Акт о реабилитации 1973 г. и Акт о защите инвалидов.

Под юрисдикцию комиссии подпадают любые организации, независимо от их статуса и характера деятельности — федеральные, штатные, местные, публичные и частные. Единственное ограничение — размер организации: она должна иметь в своем штате не менее 15 человек.

Работники или претенденты на вакансии, считающие себя дискриминированными по перечисленным основаниям, имеют право обращения в Комиссию с жалобой. Обычно она делает запрос местным властям, а затем проводит расследование по каждой жалобе. Срок расследования — 120—180 дней. Если жалоба признана справедливой, то сначала местное отделение Комиссии пытается «решить дело миром», воздействуя на работодателя неформально — информированием, убеждением и т.п. Если же таким путем конфликт не решен, то Комиссия передает дело в суд.

Прежде чем перейти к другим организациям с частично совпадающей компетенцией, отметим, что подобное частичное «наложение» компетенций вообще характерно для американской юрисдикционной системы и заложено в нее сознательно. Ее идея состоит в том, что один и тот же вопрос можно решить в нескольких местах, и поэтому гражданин до известной степени волен сам выбирать, куда обращаться со своей апелляцией.

Роль первой инстанции по многим делам выполняет *Бюро специального адвоката — Office of Special Counsel (OSC)*. Эта небольшая (около 100 человек) организация занимается предварительным расследованием случаев нарушения законов в отношении государственных служащих. Основанием для расследования обычно служит жалоба конкретного служащего. Если в результате расследования и предпринятых Бюро первичных мер конфликт между служащим и работодателем не разрешен, то материалы обычно передаются в Комитет по защите системы заслуг и достоинств. Последний в данном контексте можно условно рассматривать как инстанцию судебную, тогда как OSC выполняет функцию предварительного следствия и, в какой-то мере, — надзора. Впрочем, на практике Бюро обладает гораздо более низким престижем и гораздо менее известно, чем комитет, к рассмотрению которого мы переходим.

Комитет по защите системы заслуг и достоинств («мерит систем») — Merit System Protection Board (MSPB). По

своему объекту юрисдикция Комитета уже, чем у EEOC и OSC: под нее подпадают лишь постоянные федеральные служащие и только по одному классу оснований — нарушения принципов «мерит систем». Но и сам этот класс, и полномочия Комитета достаточно широки. А главное, высок его авторитет.

В своем нынешнем виде Комитет существует все с того же «реформенного» 1978 г. Во главе его стоят три члена, назначаемые Президентом на семилетний срок. Его цель — защитить работников федеральных ведомств от незаконных кадровых решений и тем самым препятствовать нарушениям законодательства в сфере кадровой политики, а в общем виде — поддерживать принципы «мерит систем». Процедура обращения служащего, считающего, что его права ущемляются, в Комитет предельно упрощена. Для открытия дела достаточно его письменного заявления, после чего Комитет сам производит все необходимые действия по расследованию любого подпадающего под его юрисдикцию дела: запрашивает соответствующую документацию, опрашивает свидетелей и т.д. Основной объем рассматриваемых жалоб связан с незаконными увольнениями, отстранением от должности, понижением в должности и уменьшением жалованья. В его компетенцию также входит рассмотрение жалоб на нарушение правил проведения экзаменов по приему на госслужбу, квалификационных стандартов и тестов, на отказ в восстановлении прав работника, прежде всего в его восстановлении на работе.

Обычный срок рассмотрения дела — 120 дней. Эту работу ведут около 70 высококвалифицированных юристов-судей, составляющих основу штата Комитета, в котором также существуют научно-исследовательское и вспомогательные подразделения. Каждое дело ведет один судья. В год Комитет в среднем рассматривает около 4000 жалоб. (Еще примерно столько же поступают «не по адресу», т.е. не от того контингента лиц, права которых защищает Комитет; это главным образом дела юрисдикции Комиссии по за-

щите равенства возможностей работников.) Около половины дел разрешаются соглашением сторон на разных этапах их рассмотрения. Примерно в 30% случаев принимается решение в пользу жалобщика. Оно подтверждает факт нарушения трудовых прав служащего и обязывает ведомство, на которое подана жалоба, восстановить их. Решение такого рода является окончательным. Более того, Комитет может также налагать дисциплинарные санкции на работников других ведомств или даже на ведомство в целом, если оно нарушает принципы «мерит систем». Правда, в этих случаях его решение может быть обжаловано в Федеральном апелляционном суде.

Научное подразделение Комитета проводит исследования и оценку состояния системы госслужбы, прежде всего в плане соблюдения принципов «мерит систем», а также более общий анализ системы найма и увольнения госслужащих.

Это небольшое по числу персонала ведомство располагает, по моим наблюдениям, штатом очень квалифицированных и объективных сотрудников. В отличие от отзывов в адрес ряда других федеральных органов, ни разу не приходилось слышать о нем каких-либо пренебрежительных или негативных суждений. Миссия Комитета — защита чиновника от произвола руководителей — придает ему даже некий ореол «борца за справедливость». Так или иначе, в системе госслужбы он выполняет очень важную роль противовеса, баланса, и, по мнению его сотрудников, само его существование заставляет бюрократию работать лучше. (Правда, не следует забывать, что полномочия комитета касаются пусть очень важного, но лишь одного круга вопросов.)

В целом же система самоконтроля исполнительной власти дополняется весьма развитой и поощряемой системой whistleblowing — защищенного законом права федеральных служащих сообщать, помимо иерархической лестницы, о фактах незаконных или расточительных действий органов или должностных лиц, без угрозы применения к

ним «возмездия». Возможности и целесообразность применения этой системы в российских условиях мы обсудим специально в конце раздела, посвященного США.

Блок парламентского контроля

Функцию парламентского контроля осуществляет *Общая счетная палата — General Accounting Office (GAO),* аудиторская организация, подчиненная законодательной ветви власти. Она была образована Актом Конгресса в 1921 г. в качестве инструмента парламентского контроля над расходованием бюджета (ее отдаленный аналог — наша Счетная палата). В основе концепции ее создания лежит типичная для американской системы сдержек и противовесов логика: коль скоро в системе исполнительной власти возникло Бюджетное бюро, посредством которого президент получил возможность расширить свой контроль над формированием бюджета, то Конгрессу необходимо уравновесить это усиление президентской власти созданием собственного органа по контролю над исполнением бюджета.

В первые десятилетия своего существования GAO формально была вправе оценивать лишь законность, а не целесообразность тех или иных расходов. Однако в силу личности своего первого главы — генерального контролера Дж. Маккерола, занимавшего этот пост в течение 15 лет и ставшего в начале 1930-х гг. явным противником рузвельтовского «нового курса», ведомство фактически стало оспаривать и целесообразность ряда предпринятых администрацией президента Рузвельта затрат, по существу, обвиняя ее в разбазаривании общественных средств. Возник конфликт, в результате которого сама GAO едва не лишилась своего статуса «парламентского контролера». Рузвельт попытался инкорпорировать ее в структуру Казначейства, т.е. перевести в систему исполнительной власти, а когда Конгресс отверг это — ценой компромисса стало назначение на пост генерального контролера сто-

ронника «нового курса». Он тоже возглавлял ведомство целых 15 лет, а его преемник — еще 11.

Серьезные изменения произошли при четвертом по счету главе ведомства, который тоже занимал свой пост 15 лет — с 1966 по 1981 г. А нынешний, всего пятый по счету глава GAO за 80 лет ее существования, генеральный контролер Чарльз Боушер был назначен еще на заре рей-гановской эры — в 1981 г. — и уже побил ведомственный рекорд пребывания в должности. (Думается, подобная сверхстабильность руководства контрольным ведомством не случайна.)

Аудиторские функции GAO существенно расширились в 1960—1970-е гг., вобрав в себя анализ основ принятия правительственных решений с точки зрения их планирования, программирования и финансирования (модная тогда в США, а позднее и у нас схема ППБ). Законодательное закрепление этих новых функций было проведено актами Конгресса от 1970 и 1974 гг.

Сегодня GAO в своей контрольной деятельности призвана давать ответ на следующие вопросы:

Выполняются ли правительственные программы в соответствии с законами и другими актами, а также точны ли сведения, предоставляемые правительством Конгрессу?

Можно ли устранить разбазаривание и неэффективное расходование общественных средств?

Законно ли расходование средств, верна ли отчетность?

Достигают ли программы желаемых результатов, или же необходимы изменения в правительственной политике либо управлении?

Нельзя ли достигнуть программных целей с меньшими затратами?

Последние годы одной из задач GAO стала оценка того, что именно делает каждое из ведомств для реализации рекомендаций комиссии Э. Гора по перестройке правительства.

Большинство расследований GAO проводит по запросам Конгресса и его комитетов, а некоторые аудиты прямо предусмотрены законодательством. Основной упор делается на сбор конкретных данных и фактов. Для этого аппарат GAO — примерно 5000 человек — укомплектован специалистами по всем основным направлениям деятельности правительства. Генеральный контролер имеет восемь «отраслевых» заместителей. Кроме того, в каждом федеральном ведомстве сидит штатный инспектор GAO, задача которого — принимать «сигналы» о нарушениях по «горячей линии». GAO имеет 14 региональных отделений и два зарубежных. Ее сотрудники имеют доступ к любой находящейся в распоряжении ведомств информации.

Поскольку GAO при всех своих полномочиях — орган все же совещательный, то основным продуктом его деятельности являются обзоры, отчеты по итогам проведенных расследований и рекомендации. Масштаб рекомендаций различен: от мелких замечаний до глобальных предложений по радикальным изменениям политики в той или иной области.

Хотя эти документы адресуются Конгрессу и изначально предназначены именно для его нужд, все они, за исключением секретных, доступны широкой публике благодаря специальным изданиям, Интернету и брифингам для прессы.

Ограничения же, связанные с секретностью, устанавливаются только законом.

В течение года GAO публикует ежемесячные и специальные отчеты по итогам своей деятельности, обнаруженным нарушениям и внесенным рекомендациям. По итогам прошедшего финансового года публикуется также общий годовой отчет, где суммируются и фиксируются основные проблемы. Помимо этого публикуется еще один любопытный документ: отчет о тех рекомендациях GAO, которые по каким-либо причинам не были приняты.

Таким образом, GAO — мощная организация, осуществляющая постоянный и всесторонний аудит (мони-

торинг) деятельности правительства, но при этом не имеющая каких-либо распорядительных полномочий, а лишь вносящая рекомендации и придающая публичной огласке то, что она считает нужным. Последнее обстоятельство представляется очень важным с точки зрения отношений между государством и обществом, принципов открытого гражданского общества.

Whistleblowing — служение обществу или донос на коллег?

Чрезвычайно важной, особенно если иметь в виду российский контекст, представляется проблема защиты служащих, раскрывающих информацию о ставших им известными противозаконных или неэффективных, прежде всего в финансовом отношении, действиях их коллег, руководителей, других органов и т.п. Именно таков смысл весьма популярного ныне в США термина whistleblowing (буквально — «дутье в свисток»). За этим неуклюжим словом стоят и серьезное явление, и определенная философия.

Дело в том, что в России и США исторически сложилось и продолжает существовать принципиально разное отношение к подобного рода действиям. Если у нас они расцениваются общественным и особенно корпоративным мнением как, по меньшей мере, нелояльность, а то и как доносительство, «стукачество», то в Америке это в целом считается положительным, гражданским поступком, направленным на устранение зла и, следовательно, способствующим общему благу. Иными словами, «феномен Павлика Морозова» для среднего американца — явление положительное. Например, в свое время даже прямой призыв супруги президента Рейгана к детям информировать полицию об их подозрениях относительно изготовления или употребления их родителями наркотиков, сопровождавшийся инструкцией по технике слежки за родителями, не вызвал особо негативной общественной реакции. Вероятно, корни таких явлений — в самом

отношении к государству и закону, в разной оценке степени его справедливости и роли как инструмента служения людям. А корпоративная, чиновничья «круговая порука» составляет скорее исключение из этого общего умонастроения.

Видимо, не случайно в 1989 г. был даже принят специальный закон о защите информатора (Whistleblower Protection Act). Степень эффективности этих мер и общая ситуация специально исследовались Комитетом по защите merit system. Первое исследование проводилось в 1983 г., второе — девять лет спустя, в 1992 г. Результаты были опубликованы в специальном отчете Комитета, адресованном президенту США и палатам Конгресса[69]. Думается, они в известной мере представляют для нас интерес. Всего было опрошено 13 000 федеральных служащих. За эти девять лет процент служащих, указавших, что они лично наблюдали или имеют прямые доказательства фактов нарушений, снизился с 23 до 18. Однако доля тех, кто сообщил о ставших им известными нарушениях, возросла существенно—с 30% в 1983 г. до 50% в 1992 г. Впрочем, «сигнал», как правило, направлялся не слишком далеко: в 38% случаев — сослуживцу, 36% — непосредственному начальнику, 27% — члену семьи или другу, 20% — руководителю более высокого уровня, 8% — руководителю учреждения, 6% — представителю профсоюза, 3% — правоохранительным органам, 2% — в Конгресс, и по 1% — в Счетную палату, адвокату или в средства массовой информации. Структура нарушений за девять лет принципиально не изменилась. Их перечень возглавляют финансовые потери по причине плохого управления программами (38 и 35%); за ними следуют финансовые потери, связанные с приобретением ненужных товаров или услуг (13 и 15%); далее идут иные серьезные нарушения законодательства

[69] Whistleblowing in the Federal Government: An Update. A Report to the President and the Congress of the United States by the U.S. Merit System Protection Board. 1993.

или подзаконных актов (14 и 13%), использование служебного положения в личных целях (10 и 12%), кража федеральной собственности (12 и 6%), убытки, причиненные предоставлением фондов или иных благ «не тем» людям (3 и 5%), и другие сходные нарушения. Замыкают перечень кража федеральных фондов (1 и 2%) и принятие взяток (в обоих исследованиях — 1%). (Было бы очень любопытно сравнить эти данные со структурой незаконных действий наших служащих!)

Заявленная мотивация информирования носит преимущественно гражданственный, идеальный характер. Иными словами, мало кто рассчитывает получить от своего поступка личную выгоду. Конечно, можно усомниться в социологической достоверности этих заявлений, интерпретировать их как завышенную и даже лицемерную самооценку. Однако она косвенно подтверждается достаточно высоким уровнем ожидания неприятных для себя последствий таких действий самими информаторами. И эти опасения были не напрасны. Так, целых 37% служащих испытали разные формы «возмездия», причем в 1983 г. этот уровень был существенно ниже — 24%. Наиболее распространенная форма негативных последствий (49%) — отчуждение коллег и руководителей. Но и более жесткие формы негативной реакции на «вынесение сора из избы» тоже достаточно распространены: по 47% — словесные угрозы и заниженные оценки выполняемой работы, 37% — переключение на менее интересную и важную работу, 30% — невыплата премий, 19% — отказ в служебном продвижении, 1% — увольнение.

И все это, заметьте, происходит на фоне последовательной политики явного поощрения подобных действий и подчеркивания их социальной пользы. Полагаю, одна из причин — недооценка силы факторов групповой солидарности и корпоративной этики служащих.

Поэтому у меня есть серьезные сомнения относительно разумности и эффективности переноса на нашу почву именно этой части американского опыта, особенно учитывая наши культурно-исторические традиции,

включающие две на первый взгляд трудно совместимые установки. С одной стороны, это групповая солидарность, распространяющаяся и на сокрытие криминала; с другой — пошедшая в оборот со сталинских времен и сохранившаяся в рудиментарных формах традиция своекорыстного доносительства на коллег и начальников в целях получения карьерных или иных выгод. Конечно, знать о чужом опыте следует. Но боюсь, что в наших условиях негативное, морально растлевающее влияние подобной политики перевесит любые возможные выгоды.

2. Великобритания

Серьезные и достаточно радикальные реформы английской гражданской службы были проведены в период правления консерваторов — М. Тэтчер и сменившего ее на посту премьер-министра Дж. Мейджора. Лейбористское правительство Т. Блэра в основном продолжило ту же линию, за некоторыми исключениями. Я достаточно подробно описал эти процессы в обзорной работе по западному опыту и в других публикациях[70]. Поэтому здесь мы ограничимся лишь непосредственным предметом этой книги — моральными аспектами проблемы, тем более что новейший британский опыт в этом отношении весьма интересен и заслуживает самого серьезного внимания.

Кодекс министра

Начиная с 1945 г. и до 1990-х гг. каждый новый премьер-министр рассылал членам Кабинета документ внутреннего пользования под названием «Вопросы процедуры для министров», обычно внося в его очередную версию те или иные небольшие изменения. В 1992 г. Дж. Мейджор совершил достаточно радикальный шаг: он придал этому

---

[70] См.: Государственная служба. М., 2000. С. 252—269; Бюрократия для XXI века? С. 34—72.

служебному документу более общий характер, переименовал его в Кодекс министра и впервые опубликовал для всеобщего сведения.

Лейбористское издание Кодекса, выпущенное в 1997 г. от лица Т. Блэра, содержит, помимо ряда дополнений, еще одно существенное новшество — личное краткое предисловие премьера. Думаю, его основные положения заслуживают того, чтобы их воспроизвести:

«Принимая данный Кодекс, я хотел бы подтвердить свою твердую решимость восстановить чувство доверия между британским народом и его правительством. Все мы пришли сюда для того, чтобы служить другим, и мы должны служить честно и в интересах тех, кто доверил нам наши посты. Я ожидаю от всех министров, что они будут работать в соответствии с буквой и духом данного Кодекса. Министрам Кодекс будет служить полезным руководством и справочником и источником рекомендаций, как им исполнять свои официальные обязанности в соответствии с самыми высокими стандартами благопристойности. Я решил опубликовать этот документ потому, что открытость — жизненно важный элемент хорошего, ответственного правительства. Мы и далее будем расширять открытость на основе Закона о свободе информации. Я думаю, что мы должны иметь абсолютно ясное понимание того, как министры должны отчитываться перед Парламентом и гражданами и контролироваться ими... Я с удовлетворением рекомендую данный Кодекс всем своим коллегам-министрам».

Кодекс содержит десять разделов, в которых правовые нормы порой переплетаются с нормами этическими. Это отражает общую современную тенденцию привнесения в государственное управление этических принципов и начал с попыткой сформулировать их на языке, близком к юридическим нормам.

Стандарты поведения в публичной сфере

Правительство тори предприняло и другой серьезный шаг в направлении внедрения моральных стандартов

в политику. Именно в этом прежде всего заключалась задача образованного в 1994 г. по распоряжению тогдашнего премьера Дж. Мэйджора Комитета по стандартам публичной жизни (иногда его название переводят как Комитет по стандартам публичной сферы). В мае 1995 г. Комитет подготовил свой первый доклад, целями которого провозгласил: 1) восстановление доверия общества к лицам, занимающим государственные должности; 2) восстановление ясности и ориентиров в тех вопросах, где шкала моральных ценностей оказалась размытой. Доклад содержал ряд общих и конкретных рекомендаций, первой из которых было восстановление принципов, лежащих в основе стандартов поведения в публичной политике. Формулировки этих принципов также заслуживают воспроизведения.

***Бескорыстие**. Лица, занимающие государственные должности, должны действовать исключительно в общественных интересах. Они не должны использовать свое положение для приобретения финансовой или другой материальной выгоды для самих себя, своих семей или своих друзей.*
***Принципиальность**. Лица, занимающие государственные должности, не должны связывать себя какими-либо финансовыми или иными обязательствами по отношению к сторонним лицам или организациям, могущим пытаться оказать влияние на выполнение ими своих служебных обязанностей.*
***Беспристрастность**. Лица, занимающие государственные должности, должны, при решении служебных вопросов, включая назначения на должность, распределение государственных контрактов либо рекомендации о награждении тех или иных лиц или предоставлении им льгот, основывать свой выбор на заслугах и достоинствах кандидатов.*
***Подотчетность**. Лица, занимающие государственные должности, подотчетны обществу за свои решения и действия и обязаны не препятствовать*

любой проверке, связанной с их служебной деятельностью.
***Открытость**. Лица, занимающие государственные должности, должны проявлять максимально возможную открытость во всех своих действиях и решениях. Они должны обосновывать свои решения, ограничивая информацию лишь в тех случаях, когда этого определенно требует обеспечение более широких общественных интересов.*
***Честность**. Лица, занимающие государственные должности, обязаны заявлять о любых своих частных интересах, связанных с их официальными обязанностями, и предпринимать шаги по разрешению любых возникающих конфликтов интересов способами, которые обеспечивают защиту общественных интересов.*
***Лидерство**. Лица, занимающие государственные должности, должны служить инициаторами распространения этих принципов и утверждать их личным примером.*

Обратите внимание: при кажущейся размытости названий принципов их содержание сформулировано достаточно конкретно, налагает на должностных лиц вполне реальные ограничения и позволяет вполне операционально контролировать их соблюдение. Причем они в равной мере относятся и к политикам, и к чиновникам. Полагаю, подобный подход весьма конструктивен. В сущности, это набор обязательств, которые принимают на себя люди, приходящие на общественную службу в политику и административную сферу.

Думаю, и у нас нечто подобное могло бы сыграть конструктивную роль, разумеется, при условии создания эффективных механизмов контроля за соблюдением таких принципов. Помимо прочего, это позволит перейти от риторических (а порой и несправедливых) массовых

голословных обвинений в адрес политиков и чиновников к более или менее эффективной антикоррупционной политике.

Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы

Представляется весьма полезным хотя бы кратко рассказать читателю об истории создания и опыте работы уникального британского института — Комитета по стандартам публичной сферы[71]. В октябре 1994 г. тогдашний премьер Дж. Мэйджор информировал Палату общин о своем решении создать этот Комитет для того, чтобы «изучить нынешнюю обеспокоенность общества относительно стандартов поведения всех лиц, занимающих государственные должности, включая нормы и процедуры, регулирующие их финансовую и коммерческую деятельность, и представить рекомендации по внесению в нынешние механизмы изменений, которые могут быть необходимы для обеспечения высших стандартов благопристойности в публичной сфере». Как отмечал позднее председатель этого Комитета Н. Викс, непосредственной причиной его создания послужили результаты опроса общественного мнения, показавшие, что за десятилетний период оценка общественностью членов Парламента упала почти на 20%, а также некоторые реальные нарушения депутатами парламентской этики, к числу которых относились усиление неразрешенных форм лоббизма, принятие денег за согласие задать определенные вопросы на заседаниях Палаты, кадровая и иная помощь друзьям и т.п. Важно отметить, что речь шла не о коррупции как таковой, а скорее об

---

[71] Более подробный обзор его деятельности см.: Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании / Сост. Дж. Глейзнер; Пер. А. Дронь; Науч. и лит. ред. А. Оболонский. М.: Институт права и публичной политики, 2001.

этических нарушениях. Тем не менее и это вызвало достаточно серьезную обеспокоенность правительства. Стоит также обратить внимание, что вопрос о формулировании единых стандартов поведения был одновременно поставлен применительно ко всем категориям «государственных людей», независимо от ветви власти или области работы. Отчасти это объясняется тем, что министры в Англии являются членами Парламента, и соответственно на них распространяются те же процедуры, включая процедуры расследования их деятельности и возможных наказаний за нарушения, что и на остальных депутатов.

Вскоре Комитет был создан в качестве консультативного органа при премьере. Процесс подбора и назначения его членов носил открытый и публичный характер. Объявления о вакансиях были помещены в крупнейших изданиях и Интернете. Главные политические партии страны составили из числа претендентов список кандидатов, из которого премьер произвел назначения. Примечателен состав Комитета: председатель — практикующий адвокат и член совета одного из колледжей Оксфорда, лорд; члены Комитета — бывший старший секретарь Палаты общин, профессор права, административный руководитель университета, известный деятель из мира бизнеса. Все члены Комитета — люди в обществе известные и независимые.

Любопытен статус Комитета. С одной стороны, он представляет собой как бы продолжение администрации Кабинета министров и подотчетен премьеру. С другой, он не имеет непосредственных отношений с Парламентом и ни с одним из его комитетов, включая Комитет палаты по стандартам и привилегиям. В его задачи входит не разбор конкретных дел и жалоб, а анализ общих проблем и выработка рекомендаций, которые затем передаются премьеру, а тот представляет их Палате общин. В работе Комитету помогает небольшой секретариат — 7—8 человек, назначаемых, как и председатель Комитета, сроком на три года. Основная форма работы Комитета —

общественные слушания по определенным им ключевым вопросам этических стандартов и последующая подготовка рекомендаций. Стенограммы его докладов, а также официальные ответы палат на его рекомендации публикуются. Таким образом, Комитет можно рассматривать как порождение государства, но не как государственный орган в общепринятом смысле. Формально он не является демократическим органом, но по своему составу и мандату призван нести демократические идеалы и контролировать их соблюдение среди людей, служащих обществу за деньги налогоплательщиков в государственных институтах и учреждениях. Последнее время в развитых обществах появляется все больше подобных невыборных и неполитических регулирующих органов, которые частично подменяют и дополняют традиционные институты представительной демократии.

Уже в своем первом докладе Комитет сформулировал семь принципов поведения лиц в публичной сфере, которые мы привели выше. Кроме того, в число основных выводов первого доклада вошли следующие пункты:

• члены Парламента и далее должны иметь право заниматься оплачиваемой деятельностью, не связанной с их депутатскими функциями; однако оплачиваемая деятельность в качестве общих парламентских консультантов, работающих со многими клиентами, должна быть запрещена;

• все соглашения и вознаграждения членов Парламента должны быть исчерпывающим образом декларированы в Реестре интересов, где также должно быть отражено содержание этих интересов во избежание ситуаций конфликта интересов;

• должен быть разработан Кодекс поведения членов Парламента;

• Палате общин следует назначить лицо, имеющее репутацию независимого человека, Парламентским уполномоченным по стандартам поведения, в обязанности которого входило бы ведение Реестра интересов, консуль-

тирование относительно Кодекса поведения, дача рекомендаций и советов по вопросам поведения и конфликта интересов, а также расследование жалоб на поведение депутатов и составление отчетов по их результатам;

• в случае если уполномоченный решит, что парламентарию следует объяснить свое поведение, это объяснение должно быть заслушано на заседании подкомитета Комитета палаты по привилегиям.

В докладе особо подчеркивалось, что поскольку Палата общин является сердцевиной британской демократии, то соблюдение ее членами высоких стандартов поведения в публичных делах критически важно для политического здоровья нации. А чтобы население доверяло своим избранникам, необходимо, чтобы оно воспринимало их соответствующим образом. Отмечалась также необходимость того, чтобы все — от членов Парламента до самых мелких чиновников — проходили бы курс обучения этике поведения в публичных делах.

Рекомендовалось заново пересматривать и утверждать Кодекс поведения каждым новым составом палаты. Был предложен его проект.

Кодекс поведения членов Парламента

Кодекс был принят в 1995 г. с минимальными изменениями по сравнению с проектом, предложенным Комитетом. Ниже излагаются его основные положения.

Общие принципы

Каждый член Парламента несет личную ответственность за соблюдение тех стандартов поведения, которых вправе ожидать от него избиратели и Палата общин, в целях защиты доброго имени Парламента и обеспечения общественных интересов. Депутаты должны соблюдать эти общие принципы поведения, которые относятся ко всем лицам, занимающимся публичной деятельностью.

Главный долг депутатов — служить своей стране и своим избирателям. Они не должны предпринимать никаких действий в Парламенте, которые вступали бы в противоречие с этим долгом. Члены Парламента по закону обладают определенными привилегиями, назначение которых — позволить им выполнять свои обязанности по отношению к гражданам, интересы которых они представляют. И каждый депутат персонально отвечает за полное выполнение им всех решений и соблюдение обычаев Палаты общин, связанных с вопросами поведения, а в случае сомнения он должен обращаться за советом.

Финансовые интересы

Депутат не должен продвигать какой-либо вопрос в Парламенте за вознаграждение. Депутат, у которого есть прямой или косвенный финансовый интерес, должен декларировать его наиболее подходящим в данном случае образом, выступая в Палате общин либо на заседании комитета, или иными способами участвуя в парламентских процедурах, или же обращаясь к министрам, чиновникам либо в государственные органы по вопросу, связанному с данным интересом.

В случае, если при исполнении депутатом парламентских обязанностей наличие личного финансового интереса входит в конфликт с общественным интересом, депутат несет личную ответственность за разрешение этого конфликта либо путем ликвидации этого интереса, либо устранившись от рассмотрения соответствующего вопроса.

В любых деловых отношениях с организацией, с которой у депутата имеются финансовые взаи-

моотношения, или выступая от ее имени, депутат всегда должен помнить о своей высшей ответственности перед избирателями и национальными интересами. Это особенно важно в отношении мероприятий, которые могут не носить публичного характера, как, например, неофициальные встречи и действия.
При выполнении требований о декларировании и регистрации интересов и вознаграждения, а также представлении договоров и соглашений, депутат должен помнить о целях этих требований и обязан в полной мере соблюдать их дух и букву».

Должность Парламентского уполномоченного по стандартам поведения была введена практически сразу же, в ноябре 1995 г., тогда же был принят и Кодекс поведения членов Парламента. Согласно этому документу, члены Парламента обязаны декларировать свое материальное положение в течение трех месяцев с момента вступления в должность, а также заявлять о любых его изменениях в четырехнедельный срок. Содержание декларации, имеющей название «Реестр интересов», включает десять позиций: должности директоров компаний, фондов и т.п.; побочная работа; клиенты и лица, консультируемые депутатом; спонсоры и жертвователи средств в избирательный фонд депутата; полученные подарки, если их стоимость превышает 125 фунтов, и любые финансовые поступления, превышающие 0,5% его жалованья, т.е. более 250 фунтов; зарубежные поездки; подарки от иностранных дарителей стоимостью более 0,5% от жалованья; земельная и иная собственность; акции; любое другое имущество, имеющее значение для «Реестра интересов». Большинство перечисленных пунктов распространяются также на супругов и детей депутата, находящихся на его иждивении и равным образом подлежат включению в декларацию. «Реестр»

публикуется ежегодно и открыт для доступа общественности в Комитете по стандартам и привилегиям. Правда, доступ к документам, касающимся отдельного депутата, не вполне свободен: он предоставляется по усмотрению Парламентского уполномоченного по стандартам поведения. Полагаю, в этом есть определенный резон, ибо таким образом обеспечивается определенная защищенность информации относительно частной жизни депутата и ставится препятствие для возможностей некорректного манипулирования данными о нем в политиканских целях.

В ходе последующего, более специализированного, обсуждения проблем уже в рамках парламентского Комитета по государственному управлению акцент был перенесен на Кодекс министра, о котором мы рассказывали выше, а также было сочтено целесообразным, что каждый из институтов — обе палаты и Кабинет министров — должен иметь свой этический кодекс, который соответствует общим стандартам поведения, заданным Комитетом, но отражает специфические проблемы, возникающие перед членами каждого из названных учреждений.

За 10 лет Комитет провел множество расследований, ряд публичных слушаний с участием членов Парламента и опубликовал 10 докладов, каждый из которых посвящался одному или нескольким наиболее острым вопросам, связанным с депутатской и правительственной этикой. В их числе — конфликты интересов и обязанности по их декларированию, обязанность регистрации личных коммерческих интересов, запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов, на заключение контрактов, ограничивающих независимость и свободу действий депутата, лоббирование, оказание консалтинговых услуг, процедуры рассмотрения обвинений депутатов в уголовных правонарушениях и нарушениях этики, вопросы, связанные с финансированием политических партий, с ограничением расходов на избирательные компании, со статусом так называемых *специальных,* т.е. политических,

советников премьера, с ролью Уполномоченного по этике, с допуском СМИ на слушания, доступом граждан к материалам Комитета и т.д. Парламентский уполномоченный по стандартам опубликовал буклет под названием «Как обжаловать действия члена Парламента», содержащий детальное описание необходимых шагов и вариантов их последствий для депутата[72]. Поскольку содержание не только докладов, но и дискуссий по обсуждавшимся вопросам представляет значительный интерес как по существу, так и с точки зрения уровня политической культуры обсуждения, эти материалы публикуются в *Приложении 2*.

Впрочем, не будем приукрашивать действительность, говоря, что в Соединенном Королевстве со стандартами поведения в публичной сфере все обстоит абсолютно благополучно. Даже на «300-летнем английском газоне» люди не свободны от искушений злоупотребить в свою или чью-либо пользу предоставленными им властными полномочиями, хотя масштабы и характер этих злоупотреблений, конечно, несравнимы с тем, что мы видим в отечественной политической действительности. Но принципиальное отличие от нас состоит в другом — в отношении к Данному злу, в серьезности стремления на деле искоренить его. И *главный предмет деятельности Комитета — это лежащие вне уголовно-правовой процедуры, прежде всего этические, методы борьбы со злоупотреблениями.*

О Кодексе гражданской службы

Традиционно этические стандарты в британской государственной службе поддерживались сочетанием внутренних и внешних механизмов контроля при достаточно высокой степени участия непрофессионалов. При этом сами средства контроля не были жесткими, оставляя мно-

---

[72] House of Commons Guide. How to Make a Complaint Against a Member of Parliament. L., 2000.

гое на усмотрение самих чиновников и скорее ориентируя госслужащих в их поведении, нежели регулируя его. Поэтому не случайно в стране до сих пор не существует единого закона о гражданской службе, а кодексы, разработанные Комитетом Палаты общин по публичной службе (их два: один — для обычных служащих, другой — для так называемых *специальных советников,* т.е. служащих, назначаемых премьер-министром помимо обычных процедур, по существу политических назначенцев), фактически действуя уже с 1999 г., до сих пор не прошли всех формальных процедур утверждения. Это одна из британских особенностей. Специального этического кодекса для служащих в Англии нет, хотя Комитет предлагал его разработать. Впрочем, для нашего предмета это не столь существенно. Важно, что традиционная британская философия принципов и механизмов поддержания этики в целом сохранилась в Кодексе гражданской службы, в котором эти вопросы занимают немалое место.

Вопросы морального характера не сводятся в нем к проблемам конфликта интересов. Затронуты и другие этические дилеммы. Для их урегулирования предусмотрены отдельные механизмы, отражающие английский опыт и традиции в данной сфере, впрочем даже английские традиции (вопреки распространенному мнению) тоже не являются чем-то сакральным, установленным раз и навсегда. Они эволюционируют во времени. В целом механизмы обеспечения стандартов в британской государственной службе являются гибкими и достаточно гуманными. Последнее связано с тем, что государственные служащие представляют одну из профессиональных групп, пользующихся наибольшим доверием населения.

В Кодексе говорится, что государственные служащие являются слугами Короны и, поскольку в конституционном плане все государственные ведомства входят в состав Короны, государственные служащие должны проявлять лояльность по отношению к ведомствам, в которых они трудятся, но в контексте обязанности придерживаться и

более фундаментальных ценностей, таких, как «честность, неподкупность, беспристрастность и объективность».

В Кодексе также оговаривается, что его следует рассматривать в контексте таких закрепленных Кодексом министра обязанностей руководителей ведомств, как, во-первых, обязанность предоставлять Парламенту и общественности как можно более полную информацию, не обманывать и не вводить намеренно в заблуждение Парламент и общественность, и, во-вторых, долг сохранять политическую беспристрастность государственной службы и не требовать от государственных служащих выполнения каких-либо действий, которые входили бы в противоречие с Кодексом государственной службы. Таким образом, Кодекс презюмирует, что не может быть противоречия между долгом госслужащего по отношению к правительству, находящемуся у власти, и его долгом по отношению к Короне, государству, гражданам. *Обязанность служить правительству не абсолютна. Она подчиняется обязанности служить населению.*

Таким образом, Кодекс предполагает двойной характер обязательств, возлагаемых на госслужащих и министров. В нем также официально зафиксировано, что у госслужащих, помимо их обязанностей по отношению к министрам — руководителям их ведомств — есть более широкие обязательства перед общественностью. В частности, они обязаны «работать с населением благожелательно, эффективно, своевременно, непредвзято и квалифицированно». Такое понимание «публичных обязанностей», содержащееся в Кодексе, основано на более широком понимании самой идеи «публичной службы».

В 1985 г. высший госслужащий министерства энергетики, выступая на семинаре в Королевском институте государственного управления, следующим образом охарактеризовал «принцип государственной службы»: «подобно уважению к праву, она в особенности необходима для демократического общества в качестве одного из уравновешивающих факторов, важного для базовых политических

и экономических свобод». Другой участник того семинара, бывший госслужащий высокого ранга, перешедший с госслужбы в консалтинговую компанию по управлению госсектором, заявил, что «писаный кодекс и обеспечивающие его механизмы могут сыграть в госсекторе роль, схожую с той ролью, которую играет прибыль в частном секторе»[73].

В Кодексе также описывается, при каких обстоятельствах госслужащий может подать жалобу относительно распоряжения, которое нарушает Кодекс или поднимает «фундаментальные вопросы совести». Конкретные ведомства сами решают вопрос о механизмах такого обжалования. Отметим лишь, что служащий, неудовлетворенный рассмотрением внутри своего ведомства, может прибегнуть к помощи надзорного органа — Комиссии по государственной службе.

В *Приложении 2* читатель сможет ознакомиться с некоторыми материалами, в которых он, надеемся, ощутит специфику британского отношения к стандартам публичной сферы и обсуждения возникающих в связи с ними вопросов.

В заключение раздела о Великобритании отметим не уникальный, но особенно ясно просматривающийся именно на ее примере момент: *этика следования правилам и этика ответственности различаются по источникам своей легитимности. В основе первой лежат нормы и внешний контроль в различных формах. Вторая же опирается на внутреннее чувство личной ответственности служащего,* имеющее своими источниками профессионализм и преданность публичной службе. Кодекс поведения может способствовать воспитанию этики ответственности и консолидировать ее. Но для этого он должен быть не просто предписанным «сверху», а принятым самим служащим хотя бы на полудобровольной основе. Ведь порядочность — категория не для правовой нормы.

---

[73] *Plowden D.* Politics, Ethics and Public Service. Royal Institute of Public Administration, 1985. P. 55.

3. Канада[74]

Этический аспект реформ государственной службы

Эта страна имеет богатый и в целом весьма позитивный опыт в интересующей нас сфере, и процесс его внедрения и определенной корректировки продолжается по сей день[75]. По данным международной организации Transparency International, Канада входит в число пяти стран с самым высоким уровнем честности государственной службы, а нам, пусть мы пока и очень далеки от «призового пьедестала» в этой сфере, думается, все же следует ориентироваться именно на лучших. К тому же надо принять во внимание тот немаловажный фактор, что Канада по своему государственному устройству и традициям имеет с Россией гораздо больше общего, чем может показаться на первый взгляд, и уж определенно больше, нежели ее южный сосед — США. Для нашей темы, в частности, важно, что в Канаде государство и его институты всегда играли довольно значительную роль в организации и обеспечении общественной жизни (хоть, конечно, и меньшую, чем в России). Именно поэтому канадский опыт может подойти нам больше многих других. Любопытно также, что в Канаде одним из ключевых факторов, «подтолкнувших» работу по совершенствованию и внедрению этических аспектов госслужбы, стали доклады генерального аудитора, содержавшие весьма критические оценки уровня моральных стандартов служащих. Впрочем, такова господствующая тенденция развитых стран.

Разумеется, этический аспект — далеко не единственное направление реформ канадской госслужбы. Не един-

---

[74] В сборе и анализе материалов по Канаде принимал участие сотрудник ГУ ВШЭ А.В. Конов.

[75] Подробнее о канадском опыте см.: *Оболонский А.* Этические аспекты регулирования государственной службы // Общественные науки и современность. 2004. № 5. С. 53—64.

ственное, но одно из ключевых. Не случайно, например, принятый и проводимый в стране правительственный план реформирования госслужбы всего на 10% состоял из изменений законодательства, еще на 20% — из структурных изменений, зато на 70% — из изменений культуры взаимоотношений как внутри аппарата, так и в его взаимодействии с обществом и политической «верхушкой», т.е. самой атмосферы государственных учреждений. Иными словами, явный приоритет был отдан проблемам, связанным с человеческой составляющей реформ, где этика, безусловно, занимает ведущее место.

Последние десятилетия были отмечены в Канаде ростом общественных ожиданий и уровня требований, обращенных к государственной службе, а отчасти и определенным падением уровня доверия и уважения к государству как таковому. В ответ на эти тенденции в 1980— 1990-е гг. постепенно началось то, что видный канадский ученый в данной области Кеннет Кернахен назвал «этической эрой в канадском государственном управлении». Необходимость действий в этом направлении стала особенно острой еще и потому, что началось проведение реформ в области государственного управления и госслужбы в целом, включая кадровые сокращения госаппарата. А в подобных обстоятельствах, как считают канадские специалисты, резко повышается необходимость в создании компенсаторных механизмов, главным из которых является поддержание этических норм и стандартов поведения служащих. Причины тому — возрастание общей психологической напряженности в среде управленцев, девальвация, например, таких привычных механизмов, как уверенность в пожизненной гарантированной служебной карьере, да и вообще некоторая эрозия хоть и рутинных, а может быть, отчасти и устаревших, но придававших стабильность отправлению функций госслужбы норм поведения.

Общая идеология и направленность реформ более или менее известны и не отличаются от того, что происходило в других странах. Поэтому мы принимаем их как

некий заданный вектор. В контексте этой работы важно подчеркнуть, что наряду с несомненными положительными результатами реформы в определенной мере подорвали традиционные моральные ценности, передававшиеся от поколения к поколению государственных служащих. Это обусловлено целым рядом обстоятельств. К ним относятся и такой субъективно важный фактор, как сокращения в аппарате, и новые формы конфликта интересов, и возросшие общественные требования большей свободы информации о деятельности госорганов, и такое побочное следствие усложнения управленческой деятельности, как возникновение так называемой обширной «серой зоны», т.е. пограничной сферы между прямо запрещенными и разрешенными действиями, и вновь приобретшая остроту проблема политической нейтральности служащих...

Компенсировать эти и другие дестабилизирующие факторы можно было лишь укреплением этических начал госслужбы — подтверждением и ясным формулированием ее общих принципов и моральных норм, а также выработкой механизмов, обеспечивающих их соблюдение (включая консультационную помощь служащим и при необходимости их защиту как от неоправданных и незаконных требований «снизу», так и от произвола и неэтичных действий начальства). Это, в частности, предполагало создание в стране «этической инфраструктуры», о чем подробнее будет сказано ниже.

Здесь важно напомнить, что государственная служба, несмотря на ее определенное сближение с рыночными методами, была и остается профессией особой, не похожей ни на какую другую. В идеале ее цель и смысл существования — не личное или групповое обогащение или иные формы индивидуального преуспеяния, а служение общественным интересам, что предполагает максимально возможное содействие отдельным гражданам и их объединениям в реализации их законных прав и свобод, но в более широком контексте. Полноценное выполнение такой работы под силу лишь определенному

типу личности. Говоря «высоким» стилем, *государственная служба — это призвание.* Но чтобы обеспечить хотя бы относительное соответствие идеала реальности, нужно многое. И наряду с материальными факторами очень важную (а в чем-то, возможно, и ключевую) роль в этом отношении должен сыграть *этический фактор.* Он состоит из нескольких компонентов.

Моральные ценности служащих

Канадцы считают, что именно эти ценности являются культурной основой административной этики и важным условием организационной эффективности. Их группируют по-разному: иногда отдельно описывают четыре группы — ценности демократические, профессиональные, этические и человеческие, иногда подразделяют на традиционные и новые. Но в любом случае подчеркивается их определяющий характер для общего состояния госслужбы, поскольку ее социальная эффективность зависит непосредственно от них.

На деле они во многом «пересекаются», и одни и те же ценности можно рассматривать в числе как традиционных, так и новых. Но поскольку у канадцев все же имеются определенные нюансы в изложении и трактовке ценностей, то перечислим их вначале в общей форме, а затем перейдем к некоторым более конкретным моментам их воплощения.

Итак, обычно этот перечень включает честность, ответственность, подчинение закону, компетентность, справедливость, беспристрастность, политическую нейтральность, «социальную чувствительность», эффективность. К числу «новых» ценностей относят склонность к нововведениям, способность к «командной» работе и качество исполнения служебных обязанностей. (Впрочем, отнесение двух последних к «новым» ценностям — вопрос спорный.) Иногда их пытаются ранжировать: одни, например, называют лояльность общественным интересам

и подчинение праву краеугольным камнем административной этики; другие говорят о честности и ответственности как о главных этических качествах служащего. Вряд ли есть смысл вступать в эту дискуссию.

Важнее подчеркнуть то обстоятельство, что в любой, даже самой сложной для госслужбы, ситуации необходимо сохранять «критическую массу» ценностей и однозначно их толковать.

Так, под беспристрастностью подразумевается отсутствие предпочтений для одних клиентов перед другими. Подчинение праву в современном смысле предполагает сокращение бремени бюрократических правил в пользу ценностей, а также проявление в пределах закона большей гибкости и адаптивности к конкретным условиям и обстоятельствам. Заметим попутно, что лишние правила следует отменять, но при этом нужно помнить, что порой правила защищают гражданина от произвола чиновников. А поскольку госслужба стала более ориентирована на оказание услуг и менее иерархична, то это представляется очень существенным.

Но ценности — лишь одна сторона вопроса. Не менее важен эффективный механизм их защиты.

Этический «режим»

С нашей точки зрения, в данном контексте лучше не употреблять слово «режим», вызывающее в России двусмысленные ассоциации, а говорить о совокупности этических принципов — и механизмов, обеспечивающих их соблюдение. Но поскольку речь сейчас идет об опыте канадцев, следует оговориться, что в их понимании этический режим есть системная совокупность мер, поддерживающих одна другую. Этот «режим» включает как этический кодекс или иную форму документального закрепления моральных ценностей, которыми должны руководствоваться государственные служащие, так и ряд других факторов, в том числе роль руководства. Этическому кодексу

будет посвящен специальный раздел. О руководстве мы также поговорим ниже. Здесь же обратим внимание на другие моменты.

Как справедливо отмечают канадские авторы и сами служащие, любые разговоры о ценностях и этических нормах во многом останутся пустым сотрясением воздуха, если нет, во-первых, механизмов их эффективной практической поддержки, а во-вторых — контроля за их соблюдением. Основа идеологии «режима» — комбинация убеждения, воспитания у служащих приверженности высоким моральным принципам и достаточно жесткого контроля их действий и доходов, особенно в коррупциогенных зонах деятельности госорганов.

Механизмы практической поддержки представлены, например, советниками (что-то вроде мини-омбудсменов), к которым служащие и контактирующие с ними граждане могут обратиться за консультацией в случае потенциального конфликта интересов или других проблем этического характера. Скажем, если служащий испытывает давление, побуждающее его к действиям, которые противоречат закону, этическим ценностям службы или общественным интересам. Подобные обращения носят доверительный, конфиденциальный характер. Лиц, обратившихся к советнику, не регистрируют, их имена не упоминаются при контактах с руководством организации, на которую они жалуются. Возможен и звонок по бесплатному телефону; при этом даже тот, к кому обратились, не знает имени обратившегося. Иными словами, есть человек, к которому служащий может безбоязненно обратиться за советом или даже с жалобой. А это предполагает наличие специального должностного лица, желательно вне структуры обычной подчиненности, имеющего право давать компетентные советы и рекомендации относительно поведения в щекотливых ситуациях. Для решения этой проблемы некоторые (впрочем, пока далеко не все) канадские ведомства ввели нечто вроде «службы омбудсмена» (или «службы доверия»). Часть из них даже заключили дого-

вор с независимой фирмой, в штате которой состоят профессиональные советники, выполняющие функции нейтральной, «третьей стороны», в обязанности которой входят дача служащим рекомендаций, расследование поступивших жалоб, а также ведение переговоров в случаях дискриминации или иных неправильных действий руководителей по отношению к своим подчиненным.

Разумеется, отнюдь не все жалобы или информация сами по себе служат основанием для принятия мер. Но по каждой из них проводится нейтральное расследование.

К механизмам контроля относятся подробное декларирование доходов, обязанность сообщать своему руководству о возможном конфликте интересов, ограничения на деятельность после ухода с госслужбы, а также уже существующие, но пока находящиеся в стадии отработки способы раскрытия нарушений, в частности механизм whist-leblowing, аналогичный описанному нами в разделе о США.

В приложении к одному из докладов, направленных главой государственной службы Канады — клерком Тайного совета, премьер-министру страны, содержится перечень компонентов «этического режима». В их число входят:

• оценка этики поведения служащих, особенно занимающих руководящие должности, как основы для их последующих назначений и дальнейшего продвижения по службе;

• наличие имеющего официальный статус документа, в котором зафиксированы присущие государственной службе этические ценности;

• этический кодекс (или кодекс поведения) как наиболее приемлемая форма такого документа, фиксирующего общие моральные принципы поведения служащего;

• описание в рамках Кодекса, обычно в качестве комментария, практических форм проявления и нарушения каждого из его принципов на конкретных примерах;

• ссылки на закрепленные в кодексах этические нормы в общих документах, касающихся госслужбы (например, в коллективных договорах между правительством и профсоюзом служащих);

• адаптация общих норм Кодекса применительно к специфике конкретной организации;

• наличие штрафных мер (разные санкции, предание публичности) за нарушение положений Кодекса;

• наличие уполномоченного, или «комиссара» (Commissioner), по этике, обладающего как консультативными, так и административными межведомственными полномочиями по отношению к эшелону старших государственных служащих в правительстве (недавно эта должность была слита с вновь образованной позицией «комиссионера» по этике членов парламента);

• наличие советника или комитета по проблемам этики внутри департамента или агентства;

• обучение нормам этики служащих начиная с высших эшелонов госслужбы, а также тех, кто впервые на нее поступил;

• «этический аудит». (По мнению канадских аудиторов, ежегодная проверка соблюдения норм этических кодексов и выявление их нарушений — одна из серьезных предпосылок для продвижения реформ в данной области.) Важную роль здесь призваны сыграть находящиеся сейчас в стадии формирования так называемые Трибуналы для персонала госслужбы (Public Service Stuffing Tribunals), по сути представляющие разновидность административных судов.

С моей точки зрения, одним из важных компонентов «этического режима» является понятие *служебной репутации,* морального авторитета служащего. Под репутацией понимается сложившееся у окружающих мнение о нравственном облике того или иного человека (или даже коллектива), основанное на его предыдущем поведении, моральная оценка его поступков и производное отсюда ожидание характера его действий в будущем. Таким образом, репутация обращена и «назад», и «вперед». С одной стороны, в ней отражено положительное либо отрицательное отношение к прошлой деятельности служащего, с другой — она оказывает влияние на его роль и место в

дальнейшем, в частности, в последующей совместной работе коллектива. Возможно даже, что служебную репутацию следует рассматривать как один из интегрирующих компонентов того, что в Канаде называют «этическим режимом».

Этические кодексы

Издавна известно, что легче поступать правильно, когда знаешь, что под этим подразумевается. А наиболее ясной формой описания «правильного» поведения многие считают его нормативное закрепление. В правовой и этико-правовой литературе можно даже встретить категоричные утверждения, что отсутствие писаных норм в какой-либо области — сигнал неблагополучия. Не будем здесь вступать в философские дискуссии о пределах и формах нормативного регулирования, равно как и спорить с очевидным: нормы и, в частности, кодексы — вещь важная и необходимая. Разумеется, это относится и к этическим кодексам. В Канаде существуют два варианта этических кодексов: один — для уровня руководителей ведомств (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders), другой — для служащих более низких уровней (Values and Ethics Code for Public Service). Первый вариант подобного кодекса был принят Секретариатом Совета Казначейства еще в 1985 г., последний — в декабре 2003 г.[76] Кроме того, совсем недавно принят Кодекс конфликта интересов для членов парламента.

Вместе с тем, как отмечают канадцы, принятие подобного кодекса — мера первостепенная, срочная, но далеко не единственная. Сами по себе кодексы, если они не подкреплены действенными механизмами, обеспечивающими соблюдение содержащихся в них норм, господ-

[76] Values and Ethics Code for the Public Service. Treasury Board of Canada, Secretariat; Conflict of Interests and Post-Employment Code for Public Office Holders. 2003. Dec.

ствующим общим духом (назовем его моральным климатом), а также личным примером, прежде всего руководящих работников, проблемы не решают и во многом остаются лишь «словами на бумаге». Ведь мы чаще всего учимся поступать правильно не на писаных абстрактных правилах, а на примерах поведения реальных людей, применительно же к госслужбе — на ролевых моделях поведения коллег и начальников. Если не существует хотя бы принципиального совпадения между двумя этими «векторами», направляющими поведение, иначе говоря, если нормы не укоренены в культуре, то никакие указы и своды правил не будут по-настоящему действенны. По своей сути *кодексы представляют нечто наподобие «морального контракта», заключаемого между администрацией и служащими.* Вместе с тем нарушение норм этических кодексов влечет, как уже отмечалось, не только моральные, но и юридические, главным образом дисциплинарные, санкции.

Тексты кодексов приводятся в *Приложении 3.* Сейчас же обсудим некоторые содержащиеся в них, а также иные принципиальные вопросы канадского «этического режима».

Конфликт интересов

Это один из ключевых вопросов этических коллизий и их регулирования. *Под конфликтом интересов понимается реальное или потенциальное противоречие между личной заинтересованностью служащего и объективным, беспристрастным выполнением им его должностных обязанностей.* Иными словами, это ситуация, в которой у служащего появляется возможность получения личной выгоды для себя, членов своей семьи или родственников в зависимости от того или иного решения вопроса, входящего в его служебную компетенцию. Возможен и обратный вариант — опасность или угроза опасности для служащего при нежелательном для реального или потенциального шантажиста решении. Ситуация довольно распространенная. Поэтому должен существовать механизм ее разрешения.

В канадском Кодексе ценностей и этики государственных служащих 2003 г. мерам по преодолению конфликта интересов посвящена целая глава. Она занимает несколько страниц и перечисляет множество обязанностей служащего по избежанию конфликта, способы его действий в подобных ситуациях, конкретные разновидности возможных запретных «искушений» (например, подарки, оказание особого гостеприимства, предложение иных экономических выгод). Перескажем некоторые из ее норм:

• служащие обязаны вести свои частные дела таким образом, чтобы их официальные обязанности не могли породить реального или потенциального конфликта интересов;

• если конфликт все же возникает, то он должен быть решен в пользу общественного интереса;

• они не должны получать экономической выгоды от своих служебных действий;

• они не должны превышать свои полномочия или передавать не подлежащую публичной огласке информацию в целях создания преимуществ для отдельных физических или юридических лиц во взаимоотношениях тех с правительством;

• они не должны принимать любые подарки либо иные услуги, могущие повлиять на их объективность при выполнении служебных обязанностей. (Впрочем, в данном пункте допускается возможность принятия сувениров и иных мелких знаков внимания, не выходящих за пределы обычных форм вежливости и гостеприимства и не могущих поставить под сомнение честность служащего или организации.) Если же отклонение подарка или чего-либо подобного невозможно, то служащий обязан письменно сообщить об этом руководству и получить письменное распоряжение относительно дальнейших действий;

• особое внимание обращается на недопустимость «привилегированного» обслуживания кого-либо.

Нарушение положений данной главы влечет уголовную ответственность. В Уголовном кодексе (§ 121, п. 3)

прямо указывается, что каждый служащий или иное официальное лицо, которое требует, принимает или соглашается принять, прямо или косвенно, непосредственно или через членов своей семьи, какое-либо вознаграждение, выгоду или услугу от лица, имеющего деловые связи с правительством, если он только письменно не сообщит об этом руководителю своего подразделения, совершает этим самым преступление, причем доказательство отсутствия данного нарушения лежит на нем самом.

Этическая инфраструктура

Читателям следует иметь в виду, что в настоящее время в Канаде происходят структурные изменения в системе органов управления госслужбой и соответственно полномочиях некоторых из них. Поэтому описываемая система, проходящая через этап «утряски», содержит неизбежные для подобной стадии элементы несогласованности, хотя в главных своих чертах она уже определилась.

Под этической инфраструктурой понимаются организации и должностные лица, в обязанности которых входит обеспечение соблюдения норм кодексов. Подобно другим англосаксонским странам, в этих и иных связанных с госслужбой вопросах значительна роль Казначейства, в данном случае Секретариата его Совета (Treasury Board of Canada Secretariat). Именно Секретариат несет ответственность за распространение информационных и дидактических материалов, связанных с кодексами, контролирует их выполнение всеми правительственными организациями, а также обеспечивает консультативную помощь в этих вопросах заместителям руководителей учреждений, на которых лежит основная ответственность внутри отдельных структур.

По отношению к должностям высших эшелонов госслужбы функции контроля осуществляет Управление по этике, подчиненное непосредственно премьер-министру. Оно консультирует министров, парламентских секрета-

рей и других высших служащих, собирает их публичные декларации и конфиденциальные отчеты и проводит соответствующие расследования. А совсем недавно утверждена должность парламентского «комиссионера» по этике, который возглавил это Управление и на которого одновременно возложена ответственность за контроль как над высшими государственными служащими (Public Office Holders), так и над членами парламента. (Правда, при этом стал не вполне понятен статус самого Управления по этике, поскольку оно подчиняется премьеру, и тем самым нарушается принцип разделения властей. Думается, что это отражает временную ситуацию поиска оптимальных структур этического контроля.)

По отношению к другим категориям служащих эти обязанности лежат на руководителе государственной службы страны — клерке Тайного совета, также подчиненном премьер-министру. В декабре 2003 г. было образовано правительственное Агентство по управлению человеческими ресурсами госслужбы. В его состав вошло Управление ценностей и этики госслужбы, ставшее в этом отношении как бы преемником Секретариата Казначейства, за которым сохраняется финансовая «составляющая» обеспечения работы госслужбы. Важно отметить, что Управление ценностей и этики не занимается сбором и анализом деклараций служащих и не дает им персональных консультаций. Эти обязанности возлагаются на заместителей руководителей органов и назначаемых ими «кураторов» по этическим вопросам, а также на упомянутые выше омбудсменские службы.

Возложение на заместителей глав учреждений «ответственности за этику» — явление относительно новое и находящееся в стадии внедрения. Так, пока далеко не все министерства имеют таких замов. Тем не менее их обязанности прописаны в Этическом кодексе и достаточно обширны. Помимо формальных моментов, они в рамках своих организаций должны постоянно поощрять и поддерживать диалог о моральных ценностях госслужбы и

возникающих в связи с этим сложностях, внедрять организационные механизмы для разрешения такого рода проблем, в частности помогать служащим предотвращать и разрешать коллизии, связанные с конфликтом интересов, обеспечивать конфиденциальность информации, подаваемой служащими относительно нарушений в учреждении этических норм. Результаты своей работы и предложения по совершенствованию деятельности в данном направлении они регулярно докладывают в Совете Казначейства, с которым также проводят консультации на регулярной основе. Впрочем, здесь пока тоже существуют элементы неразберихи, в частности совмещение позиций конфиденциального советчика и «следователя» по конкретным жалобам и нарушениям, что представляется нам недопустимым.

Помимо заместителей руководителей учреждения, Кодекс предусматривает и должность, которую мы выше назвали «куратором» — Public Service Integrity Officer. Перевести ее название на русский можно лишь приблизительно — лицо, ответственное за честность (вариант — соблюдение моральных стандартов) на госслужбе. Его роль состоит в получении, регистрации и обобщении информации о нарушениях, включая нарушения Кодекса, а также в рекомендациях заместителю руководителя относительно способов решения проблем. (В сущности, эта должность связана со сбором данных в рамках модели whistle-blowing, о которой говорилось на примере США.) Кроме того, он подготавливает на эту тему ежегодный доклад президенту Тайного совета, который, в свою очередь, представляет его в парламент. Существуют также рекомендации о введении подобной должности в каждом департаменте. В целом нетрудно заметить, что с повышением внимания к этическим вопросам разрастается количество лиц и структур, занятых этой работой. Помимо государственных органов в этическую инфраструктуру входит и профессиональный союз, объединяющий государственных служащих.

Роль руководителей

Это далеко не последний по важности элемент здорового этического режима. Вспомним старую русскую пословицу: «Рыбка с головки гниет». Соответственно поведение, личный пример руководителей всех уровней задает общий тон моральному климату в организации. Канадцы, и не только они, даже считают, что личные качества и поведение руководителей, особенно на высшем уровне, — самый важный фактор поддержания ценностей государственной службы, а сами руководители выполняют роль «моста с двусторонним движением», обеспечивая баланс между давлением со стороны политиков — и квалифицированным мнением специалистов-служащих, а отчасти и ведомственными интересами (конечно, в той мере, в какой они отвечают общей политике правительства). В противном случае разрывается столь необходимая связь между политическим «верхом» и аппаратом.

Руководитель несет ответственность за организацию постоянного диалога между разными уровнями служащих и на каждом из этих уровней — за роль этических ценностей и моральных стандартов государственной службы, что, по мнению канадцев, не менее важно, чем чисто профессиональные качества. Одна из его обязанностей — внедрять в сознание подчиненных идеологию службы гражданам, налогоплательщикам как приоритетного направления их деятельности. Формулировка «госслужба существует для людей» — относится к числу самых кратких и часто повторяемых.

Статус руководителя предполагает наличие не только прав и обязанностей, но и моральных обязательств по отношению к подчиненным. В науке эта проблема рассматривается в более широком контексте разных стилей руководства — авторитарного, демократического и либерального. Для разных типов коллективов оптимальными являются и разные типы руководства.

В частности, в госаппарате чисто авторитарный стиль является и неэффективным, и морально неприемлемым,

поскольку он порождает отчуждение и сковывает инициативу служащих. Наиболее продуктивно сочетание названных стилей в разных пропорциях, в зависимости от специфики коллектива и решаемых им задач. (В частности, это зависит от наличия в функциях коллектива аналитической компоненты.) Разумеется, дисциплина и подчинение необходимы в любом случае, но в гражданских ведомствах — в гораздо более гибких и мягких формах, чем, скажем, в военных или аналогичных им коллективах.

Порой руководитель обязан принимать жесткие решения. Наиболее актуальной для нас в этом контексте может стать задача сокращения аппарата, связанная с увольнением людей. Но даже ее можно решать по-разному. Очень важно, чтобы в коллективе решение руководителя воспринималось как справедливое. Это одно из непременных условий сохранения здорового морального климата. Весьма существенно, когда руководитель относится к своим сотрудникам не как к функциональным «винтикам», а демонстрирует уважение к личности служащего, к его достоинству.

Далее, обязанность руководителя — поддерживать с подчиненными режим диалога, в том числе инициировать обсуждение моральных аспектов госслужбы. В Канаде переподготовка руководителей всех уровней, но особенно высокого, непременно включает связанный с этим круг вопросов.

Между руководителем и подчиненными должны существовать отношения взаимного доверия. И здесь особую роль играет норма, обозначаемая как «возможность говорить начальству правду», даже в тех случаях, когда такая правда по той или иной причине неприятна руководителю, либо он не согласен с точкой зрения подчиненного. Эта моральная норма должна действовать на всех уровнях, начиная от «связки» министр — замминистра и до самого «низа». Только это обеспечивает доверие и необходимый контакт «верха» с реальностью. Обратное порождает лицемерие, цинизм и довольно быстро подрывает и ценности госслужбы, и ее эффективность.

Суммируя изложенное, еще раз отметим, что, по мнению канадцев, *регулирование деятельности служащих на уровне ценностей и этики — одна из важнейших предпосылок социальной эффективности государства, одно из главных направлений его реформирования.* По целому ряду причин акценты в современной госслужбе смещаются с формальных норм на фундаментальные ценности. Но чтобы движение в этом направлении было успешным, необходимо самое серьезное внимание и отношение к нему со стороны высшего руководства. Как заметил один из моих высокопоставленных канадских собеседников, если руководство само не верит в важность этики, то связанные с ней программы лучше и не начинать, ибо если не проявлять решительность и последовательность в этом деле, ограничиваться полумерами, то единственным результатом будет то, что «скептики станут циниками».

В целом же этот процесс достаточно продолжителен. По канадским оценкам, на кардинальную «этизацию» госслужбы и получение значительного положительного эффекта может уйти 5—10 лет. И важнейшую роль, наряду с описанными мерами, должна сыграть охватывающая все уровни госслужбы система широкого «этического тренинга».

4. Страны разные, подходы близкие

Как можно убедиться, разные страны отличаются в основном нюансами в регулировании тех или иных вопросов, а также степенью подробности их регламентирования, которая, скажем, в США традиционно вьше, нежели в Англии. Например, американский федеральный «Кодекс официального поведения» для членов Конгресса (ст. 14 Регламента Палаты 1968 г. с поправками 1992 г.) существенно более подробен, чем аналогичные документы в других странах. Кроме того, дополнением к нему служит объемистое «Руководство по этике для членов Палаты представителей», в котором, например, подробно разбирается, что делать, если подарок несколько превышает

разрешенную Кодексом сумму в 50 долларов. (В этом случае конгрессмен, принимая подарок, должен оплатить его полностью, а не просто погасить разницу между 50 долларами и стоимостью подарка. Приводятся даже примеры: если счет за обед в ресторане или цена билета на спортивное состязание составляют не 50, а, скажем, 60 долларов, то он обязан заплатить всю сумму, а не 10 долларов.) При этом американцы считают, что Кодекс должен формулировать общие нормы этически приемлемого поведения, но не может эффективно работать без подробных и точных этических правил, определяющих порядок и детали реализации заложенных в нем требований.

Различия существуют и в пределах Европейского сообщества. Скажем, если в Швеции Закон 1996 г. «О регистрации членами Риксдага своих экономических интересов и деловых отношений» содержит прямой запрет на участие депутатов в рассмотрении проблем, в решении которых у них есть личная заинтересованность, то в Англии член Парламента в этом случае отнюдь не исключается из обсуждения. Он лишь обязан, выступая или задавая вопрос, поставить рядом с собой флажок, обозначив таким образом свою личную заинтересованность. Считается, что такая заинтересованность предполагает и повышенную компетентность в данном вопросе. Поэтому его мнение полезно для обсуждения, а о его возможной небеспристрастности коллегам достаточно просто знать. Да и вообще, британцы склонны меньше предписывать, а больше полагаться на механизмы человеческого саморегулирования.

В целом же подходы очень близки, что, на наш взгляд, служит лишним подтверждением универсального характера рассматриваемых проблем. Любопытный сравнительный анализ на этот счет в свое время проделал и опубликовал американский Национальный демократический институт международных отношений[77].

---

[77] The Parliamentary Ethics: Comparative Analysis. National Democratic Institute for International Affairs. Washington, 1999.

Так, те или иные ограничения на трудоустройство депутата после истечения срока его полномочий на новую работу действуют во многих странах, имея общей целью предотвратить «торговлю влиянием», т.е. использование бывших связей и конфиденциальной информации в интересах новых работодателей. Другое дело — различия в строгости ограничений и круге лиц, на которых они распространяются. Скажем, в Корее бывшим парламентариям запрещено в течение двух лет работать в корпорациях, имеющих тесные контакты с парламентом; в США и бывшим членам Конгресса, и руководящим работникам аппарата в течение года запрещено даже контактировать с депутатами и выступать перед ними, тогда как в Канаде ограничения на трудоустройство распространяются лишь на бывших министров и других руководителей ведомств и приравненных к ним лиц. В Испании депутатам кортесов запрещено одновременно служить в вооруженных силах, что, безусловно, отражает опасения повторения путчей и их попыток, неоднократно случавшихся в истории страны в XX в.

Есть различия и в деталях декларирования. Так, сообщать о своих финансовых обязательствах (в сущности, о долгах) обязаны лишь парламентарии США, Канады и Австралии. Австралийцам к тому же надлежит декларировать любое имущество стоимостью свыше 5000 австралийских долларов, в том числе акции, недвижимость, инвестиции, даже если они переданы в доверительное управление. В Японии депутат обязан сообщать только о своей зарплате и должностях в частных компаниях, включая неоплачиваемые. Почти повсюду существуют те или иные требования относительно декларирования финансового состояния членов семей. Наиболее либеральны в этом отношении Италия, где подобное декларирование носит добровольный характер, и Швеция, где такие требования вообще отсутствуют. Неодинаковы степень открытости финансовых деклараций для общественности, ограничения на принятие подарков, на оплату команди-

ровок, которые в некоторых случаях могут рассматриваться как замаскированные подарки, механизмы антикоррупционного контроля. Все эти различия проистекают из реального положения дел, из исторических и культурных особенностей каждой страны. Однако любая подобная специфика считается приемлемой лишь до известного предела. Так, поверенный Комитета по нормам официального поведения палаты представителей Конгресса США подчеркнул на встрече с парламентариями Мозамбика, что как бы ни отличались исторические и культурные особенности, есть два неоспоримых принципа:

• представители любой ветви власти должны принимать решения исходя из существа вопроса, а не под давлением таких посторонних факторов, как личная выгода;

• в демократическом обществе граждане должны доверять правительству. И поэтому необходимы правила, которые гарантировали бы их от злоупотребления этим доверием[78]

Казахстан

Казахстан — страна, которую следует выделить особо, поскольку проводящиеся там в последние годы реформы в сфере исполнительной власти осуществляются в русле современных мировых стандартов и тенденций. Так, в Послании Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 18 февраля 2005 г., в частности, говорится, что «прозрачность исполнительной власти должна стать нормой», а «прием на госслужбу осуществляется через компьютерное тестирование». Производится постоянный мониторинг служащих. Возглавляет систему Агентство по делам государственной службы. Оно, в частности, координирует и контролирует деятельность дисциплинарных советов, действующих на областных и городских уровнях. С 2002 г. действуют Правила служеб-

[78] Ibid. P. 21.

ной этики государственных служащих, текст которых размещен в каждом государственном органе в доступном для граждан месте, заведены книги контроля этики, куда каждый гражданин может занести запись, а также телефоны доверия[79]. В мае 2005 г. президент Казахстана утвердил Кодекс чести государственного служащего, который будет приведен в *Приложении 4*. Он обладает некоторыми отличиями от большинства «стандартных» кодексов. Например, в нем специально оговорен запрет на азартные игры с начальством или подчиненными. Специфику такого рода, думается, можно лишь приветствовать. Другое дело, что в документе слишком много общих фраз и недостает конкретики, не говоря о механизмах контроля за его реализацией. А некоторые элементы, как, скажем, обязательность ношения «деловой формы одежды», на мог взгляд, излишни. Но сами казахстанские управленцы признают, что это — лишь первый шаг, и Кодекс будет совершенствоваться.

Депутатская неприкосновенность

В большинстве стран парламентарии в той или иной степени пользуются иммунитетом от гражданских исков и/или уголовного преследования. Существуют два типа неприкосновенности. Одна, ограниченная, действует в США, Англии, Ирландии и предполагает лишь запрет на преследование депутатов за их политическую деятельность. Другая, гораздо более широкая, сходна с дипломатическим иммунитетом и вообще защищает депутатов от преследования. Разумеется, даже и в этих случаях депутат может быть лишен иммунитета по решению своей палаты.

Следует отметить, что в последнее время сама необходимость института депутатской неприкосновенности вызывает серьезные споры. Ее сторонники настаивают, что она нужна, дабы оградить парламентариев от преследо-

[79] Государственная служба в Республике Казахстан. Астана, 2005.

вания по политическим мотивам и тем самым гарантировать их политическую независимость. Противники же утверждают, что в современных условиях этот институт устарел и лишь порождает у депутатов чувство безнаказанности и представление, что они якобы стоят выше закона. «Согласно одному из отчетов Европейского парламента, неприкосновенность стала объектом жесткой критики как анахронизм и пережиток, противоречащий фундаментальным принципам современного конституционного права, особенно принципу равенства всех перед законом. Подобная критика, а возможно, и стремление общества обеспечить соблюдение этических норм в управлении государством, заставили многие парламенты поставить вопрос о реформе института неприкосновенности»[80].

[80] Op. cit. P. 17.