

А.В. ОБОЛОНСКИЙ

Этические аспекты регулирования государственной службы

Совершенствование профессиональной этики служащих как мировая тенденция

Основные модели государственной службы сложились в другую эпоху и долгое время не подвергались значительным изменениям. Однако последние десятилетия в большинстве развитых стран в этой сфере происходят серьезные перемены. Поэтому принципы организации и функционирования госслужбы, еще сравнительно недавно считавшиеся близкими к идеалу, ныне во многом устарели, не отвечают современным и тем более перспективным экономическим и социальным потребностям, новым вызовам времени и возросшим общественным ожиданиям. По существу, идет формирование новой модели госслужбы, по ряду параметров отличной от веберовской модели в ее классической форме. Порой происходящее называют даже административной (варианты – "постбюрократической", "менеджеральной") революцией, хотя, на мой взгляд, оснований для столь громких эпитетов недостаточно. Но так или иначе, факт серьезных перемен налицо, причем они происходят независимо от макроизменений на уровне политических систем (подобных тем, что произошли в России и восточноевропейских странах) или от отсутствия таковых. Об основной направленности этих изменений, а также о нелегкой затяжной борьбе вокруг их воплощения в жизнь я уже писал (см. [Оболонский, 1998, с. 5–15; 2001, с. 41–61; 2002, с. 168]), здесь же ограничусь анализом одного аспекта названных изменений – этическим, попытаюсь обозначить наиболее "болевые" точки российской госслужбы, к которым, на мой взгляд, следует применить механизмы этического регулирования, сопоставив возникающие у нас проблемы с соответствующим канадским опытом.

Почему именно Канада была избрана для этой цели? Во-первых, здесь имеется богатый и весьма позитивный опыт в данной области, и процесс его внедрения и определенной корректировки продолжается по сей день. Во-вторых, по данным международной организации Transparency International, Канада входит в пятерку лучших стран по уровню честности государственной службы. В-третьих, Канада по своему государственному устройству гораздо ближе к традициям России, нежели ее южного соседа – США. Кроме того, для нас важен и тот факт, что государство и его институты в Канаде всегда играли достаточно значительную роль в организации и обеспечении общественной жизни, хотя, конечно, и в меньшей степени, нежели в России.

Разумеется, этический аспект – далеко не единственное, но одно из ключевых направлений реформ госслужбы. Не случайно, например, в той же Канаде правительственный план реформирования госслужбы всего на 10% состоял из изменений законодательства, еще на 20% – из структурных преобразований, зато на 70% – из пе-

рестройки культуры взаимоотношений как внутри аппарата, так и в его взаимоотношениях с обществом и политическим "верхом", самой атмосферы государственных учреждений. Иными словами, приоритет был отдан проблемам, связанным с человеческой составляющей реформ, где этика определенно занимает ведущее место. Назову те из них, которые проходили в период глубоких общих перемен и поэтому представляют сейчас особый интерес для России.

Организационная. Изменения госслужбы, направленные на повышение ее эффективности, в сторону большего сближения с методами деятельности, изначально присущими менеджменту (так называемый *new public management*), с расширением ее контактов с частным сектором, на ее дебюрократизацию и при этом неизбежное расширение "серой зоны" – сферы личного усмотрения чиновников на грани закона, – требуют баланса. Технологически и методически сближаясь с коммерческими структурами, *госслужба не должна и не может утратить свою специфику, принципиально отличающую ее от других организаций и общественных институтов*. Главное в этой специфике – *ее назначение – служить общественным интересам и интересам граждан*. А чтобы обеспечить это в условиях изменений, необходимо особое внимание к *моральным принципам и ценностям госслужащих*. В противном случае госслужбу неизбежно захлестывает вал коррупции и прочих злоупотреблений, связанных с возможностью "торговли влиянием" и разного рода ресурсами от имени государства.

Политическая. Падение уровня доверия населения к чиновничеству справедливо лишь отчасти и во многом связано с более широкими причинами – общим кризисом доверия к государственным институтам, а также с возросшими требованиями и ожиданиями граждан, – но реагировать на данное обстоятельство необходимо. Во-первых, доверие граждан – одна из фундаментальных основ демократии, во-вторых, люди, как известно, во многом живут в мире своих субъективных представлений, в том числе о власти, которая в демократическом обществе обязана стремиться улучшать эти представления. Поэтому моральный аспект поведения государственных служащих очень важен и с точки зрения публичной политики.

Нормативная. Этический кодекс имеет некоторые преимущества по сравнению с обычным юридическим кодексом. Последний требует четких однозначных формулировок, описывающих конкретные действия (бездействия) служащих. Специфика же госслужбы такова, что создать сколько-нибудь полный и формализованный перечень предписаний и запретов невозможно, не говоря уж о весьма ограниченных процессуальных возможностях юридически значимого для суда доказательства фактов нарушений. В основе же этических кодексов лежат *принципы* поведения, отклонения от которых, их меру и характер гораздо легче соотнести с административной реальностью. Специфика многих вроде бы даже очевидных административных проступков (например, грубости, неуважения по отношению к обратившимся гражданам) или нарушения норм политической этики такова, что бывает крайне трудно доказать наличие вины. А без этого нельзя применять правовую санкцию. Моральные же санкции (в том числе – моральное осуждение коллег или руководителей, принятие во внимание моральных качеств сотрудника при решении вопроса о его продвигении, аттестации и т.п.) в данном случае вполне "работают" и зачастую бывают более эффективны, чем, скажем, выговор или даже лишение премии. К тому же не следует преувеличивать возможности права: ряд действий по своей природе не может быть предметом эффективной правовой регламентации, а регулируется нормами групповой морали или индивидуальной нравственности. Это – не менее действенные инструменты, так как именно они являются базовыми основаниями поведения человека.

Впрочем, в англосаксонской системе и традиции граница между правом и этикой выглядит гораздо более размытой, нежели в континентальной правовой системе. Возможно, корни этого восходят к идее так называемых *covenant'ов*, то есть договоров об условиях и принципах совместной жизни, заключавшихся американскими поселенцами внутри каждой из общин, но при этом как бы перед лицом и даже с участием Бога. Видимо, отчасти с этим связана усиливающаяся последнее время тенденция утвержде-

ния этических кодексов (кодексов поведения) как нормативных документов, имеющих юридическую силу и, соответственно, подкрепленных юридическими санкциями за их нарушение.

Психологическая. Этика, публично одобренные стандарты поведения апеллируют к лучшей стороне человеческой природы (для краткости сейчас назовем ее совестью), а также к нормам групповой (в данном случае административной) морали, в то время как действенные правовые акты с их неизбежным акцентом на карательные меры апеллируют к страху наказания. Иными словами, первые как бы возвышают человека, вторые – его "принижают". Это различие немаловажно с точки зрения воспитания сознающих свою социальную ответственность и честных служащих.

Российская специфика

Большая часть из вышесказанного в целом относится и к России. Однако существует и немаловажная отечественная специфика, без учета которой механическое принятие на вооружение чужого опыта, пусть даже близкого к идеалу, но сложившегося в иных культурно-исторических обстоятельствах, будет, в лучшем случае, малопродуктивно.

Не буду останавливаться на том, что в стране за последние полтора десятилетия во многом произошли огромные изменения. Это общеизвестно. Упомяну лишь те их элементы и последствия, которые непосредственно повлияли на морально-этическое состояние государственного аппарата. Во-первых, происходило беспрецедентное по своим масштабам перераспределение бывшей государственной собственности, которое в условиях недостаточно проработанного законодательства и политической борьбы стало гигантским искушением для имевших к этому процессу непосредственное отношение чиновников. Иными словами, во много раз расширились их коррупционные возможности и возникли совершенно новые для страны варианты конфликта интересов. Во-вторых, ухудшился качественный состав аппарата. Произошло "вымывание квалификации". Наиболее компетентные, лучшие специалисты аппарат покинули, а адекватной замены им не нашлось, тем более что нужны были люди, способные быстро освоить принципиально новые задачи и методы работы, разобраться в тонкостях нового и, увы, недостаточно совершенного, а подчас и противоречивого законодательства.

Наконец, в-третьих, утратили силу прежние нормы административной морали, составлявшие своего рода неформальный "этический кодекс" советского чиновника. Конечно, та версия "кодекса" была крайне далека от совершенства. Чего стоили хотя бы нормы, поощрявшие конформизм, циничное двоедушие, показную верноподданность партийным бонзам и их указаниям. Сколько человеческих драм и организационных издержек породил печально известный принцип приоритета "политических качеств над деловыми" при отборе и расстановке кадров, по существу, открывавший "зеленую улицу" для успешной карьеры не деловым квалифицированным работникам, а демагогам с партийными билетами. Но все же групповые нормы административной морали даже этого ущербного "кодекса" ставили некоторые барьеры на пути чиновничьих злоупотреблений и произвола. Беда в том, что вместо "этического кодекса советского чиновника" не сложилось никакого другого, а возник моральный вакуум с присущими ему вседозволенностью, тотальным цинизмом, коррупцией и т.п. Впрочем, такого рода ситуация, дестабилизирующая деятельность госслужбы и ее устоявшиеся ценности, обычна и почти неизбежна для переходных периодов, подобных пережитому Россией в конце XX в., и не свидетельствует о какой-либо особой, выходящей за пределы аморальности наших чиновников, не ими придуманных "правил игры".

Хотя проблематика коррупции не является специальной темой данной статьи, необходимо сказать о ней хотя бы вкратце. Образованная в начале 2004 г. Комиссия по борьбе с коррупцией, несомненно, принесет определенные положительные результаты. Однако в отрыве от других мер эффект от ее деятельности вряд ли будет значи-

тельным. Практика – как историческая, так и современная, как отечественная, так и зарубежная – убедительно свидетельствует, что если борьба с коррупцией в госаппарате ведется исключительно представителями самого аппарата, да еще основной упор при этом делается на карательные меры, то коренные причины явления не устраняются и, более того, борьба с коррупционерами нередко приводит к противоположному эффекту. Она лишь порождает более изощренные формы коррупционных связей, а то и просто вырождается в конкурентную борьбу на "рынке" коррупционных "услуг", к тому же повышая их цену в связи с ростом степени риска подобных операций (вспомним хотя бы давнюю – 1970-х гг. – историю с антикоррупционными мероприятиями в Тбилиси тогдашнего первого секретаря Компартии Грузии Э. Шеварднадзе, которая привела, главным образом, лишь к увеличению размера взяток; остроумные грузины называли это "налогом на Шеварднадзе"). Другими словами, если сохраняются социально-психологические предпосылки коррупции, то и само явление не исчезает. А социально-психологические механизмы поведения человека, как известно, тесно связаны с этическим регулированием.

Подытоживая сказанное о специфических обстоятельствах, в которых оказался российский госаппарат, отмечу: неудивительно, что качество его работы снизилось, а неэффективность и контрпродуктивность его действий возросли. К тому же в новой для людей атмосфере жестких, предельно прагматических рыночных (а часто – и псевдорыночных) отношений многие подзабыли о внеэкономических, моральных мотивах человеческого поведения. В лучшем случае скептическое отношение к действительности и важности моральных норм – господствующая установка даже среди объективно честных чиновников, которых, к счастью, все же немало.

От работников аппарата нередко приходится слышать горькие сетования, преобладающий смысл которых состоит в том, что при существующем уровне зарплат никакие этические нормы не "сработают". Ни в коей мере не отрицая важности повышения размеров зарплаты чиновников до достойного и конкурентоспособного уровня, хотелось бы все же привести несколько контраргументов. Во-первых, это – часть общей острой проблемы, касающейся всех категорий бюджетников, и ее изолированное решение лишь для чиновников, на мой взгляд, несправедливо и способствует повышению уровня социальной напряженности и отчуждения. Во-вторых, избирательное повышение зарплаты лишь высшему слою чиновников породит те же проблемы, но только уже внутри самого бюрократического "класса". В-третьих, не стоит забывать, что собственно должностной оклад, по данным на 2003 г., в среднем составлял лишь около 43% от общего заработка чиновника. В-четвертых, для потенциального коррупционера любой, даже самый высокий уровень зарплаты будет несопоставим с возможными доходами от коррупционных действий. Наконец, в-пятых, хотелось бы напомнить тонкое психологическое замечание С. Хантингтона: "Для профессионала ведущими мотивациями являются преданность своему мастерству (в широком смысле слова. – *А.О.*) и стремление служить обществу. Зарплата не может быть первичной целью профессионала, разумеется, если он – настоящий профессионал" (цит. по [Отечественные... 2002, с. 51–52]). Так что этические нормы должны действовать вне зависимости от уровня окладов и прочих доходов.

Следует отметить, что за последние годы кое-что в понимании данного обстоятельства начало меняться к лучшему. По крайней мере и в Федеральной программе реформирования государственной службы 2002 г., и в ежегодных посланиях Президента Федеральному собранию, и в законопроектах, предназначенных регулировать обновленную российскую госслужбу, и в законодательстве некоторых регионов этические моменты нашли свое отражение, хотя нередко – весьма неполное и поверхностное. Во всяком случае, проблема конфликта интересов – одна из ключевых в рассматриваемом отношении – осознана и законодателем, и обществом в качестве реальной опасности. Разумеется, это только начало, и работы по повышению уровня профессиональной этики госслужащих, а также по созданию системы механизмов, обеспечива-

ющих ее адекватное понимание, соблюдение, а также контроль, – впереди непочатый край.

Переходя к следующему разделу, напомним, как обосновывал важность этических аспектов государственной службы один из ведущих американских специалистов в данной области Д. Томпсон, использовавший несколько парадоксов. Согласно одному из них, в контексте повседневной работы госслужащих проблемы этики кажутся менее важными, чем многие другие: однако поскольку этика так или иначе влияет на решение всех других проблем без исключения, то в конечном счете она может оказаться важнее всего остального. Другой парадокс связан с внешним поведением человека, функционирующего в публичной сфере или с ней связанного (это распространяется как на чиновников, непосредственно общающихся с гражданами – так называемых *street level bureaucrats*, так и на более высокие – правительственные – уровни). Негативное впечатление от поступков официального лица, даже если оно беспочвенно или ошибочно, все равно подрывает общественный престиж госслужбы и доверие к правительству, а следовательно, и к демократии в целом [Thompson, Dennis, 1992, p. 254–260]. Таким образом, соответствие поведения служащих достаточно высоким моральным стандартам – это цена веры "простых" людей в демократию. И ставка эта для государства, легитимирующего свои властные полномочия посредством демократических институтов, весьма высока. Международный и, в частности, канадский опыт последних десятилетий достаточно ясно это подтверждает.

Канадский опыт

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 это в 1990-е гг. постепенно началось то, что видный канадский ученый в данной области К. Кернахен назвал "этической эрой в канадском государственном управлении". Необходимость действий в этом направлении стала особенно острой и в связи с тем, 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 компенсаторных механизмах, главным из которых является поддержание этических норм и стандартов поведения служащих, поскольку возрастает общая психологическая напряженность в среде управленцев. Девальвируются, например, такие привычные механизмы, как уверенность в гарантированности пожизненной служебной карьеры; кроме того, подвергаются эрозии хоть и устаревшие, но придававшие отправлению функций госслужбы стабильность, нормы поведения.

Общая идеология и направленность реформ более или менее известны, в том числе – из указанных в начале статьи публикаций. Поэтому они здесь не обсуждаются, а принимаются как некий заданный вектор. Важно подчеркнуть, что наряду с несомненными положительными результатами реформы в определенной мере подорвали традиционные моральные ценности, передававшиеся государственным служащим из поколения в поколение. Перечень причин этого обстоятельства достаточно велик. К ним относятся и такой субъективно важный фактор, как сокращения в аппарате, и новые формы конфликта интересов (о чем, кстати, упоминалось в связи с российской спецификой), и воплотившиеся в законах возросшие общественные требования большей свободы информации о деятельности госорганов. Следует сказать и о побочном следствии усложнения управленческой деятельности, сопровождающегося неизбежно возросшей свободой личного усмотрения служащего при принятии решений, и о возникновении обширной "серой зоны", то есть пограничной сферы между прямо запрещенными и разрешенными действиями, и о вновь приобретенной остроте проблеме политической нейтральности служащих.

Компенсировать перечисленные и другие дестабилизирующие факторы можно было лишь укреплением этических начал госслужбы – подтверждением и ясным формулированием ее общих принципов и моральных норм поведения служащих, а также созданием 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 так называемой этической инфраструктуры, о чем ниже будет сказано более подробно.

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 – 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 контексте более широких общественных интересов. Для полноценного выполнения такой работы нужен определенный личностный тип или, 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) в этом отношении роль должен сыграть *этический фактор*. Он состоит из нескольких компонентов.

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

На деле эти ценности во многом "пересекаются", и одни и те же можно рассматривать как в разных из перечисленных групп, так и в числе традиционных либо новых. Поэтому, видимо, нет смысла углубляться в детали классификаций. Перечислим их вначале в общей форме, а затем перейдем к некоторым более конкретным моментам их воплощения.

Итак, к моральным ценностям обычно относят честность, ответственность, подчинение закону, компетентность, справедливость, беспристрастность, политическую нейтральность, "социальную чувствительность", эффективность. К числу новых ценностей причисляют склонность к нововведениям, способность к "командной" работе и качество исполнения служебных обязанностей. (Впрочем, отнесение двух последних из названных ценностей к новым – вопрос спорный.) Важно подчеркнуть необходимость того, чтобы в любой, даже сложной для госслужбы ситуации, в том числе переживаемой нами ситуации переходного периода, сохранялась бы "критическая масса" присущих ей ценностей. Поэтому прежде чем перейти к другим разделам, лишь обратим внимание на некоторые моменты, которые могут быть восприняты неоднозначно.

Так, беспристрастность предполагает отсутствие предпочтений для одних клиентов перед другими. Подчинение праву тем не менее допускает сокращение бремени бюрократических правил в пользу ценностей, а также проявление в пределах закона большей гибкости и адаптивности к конкретным условиям и обстоятельствам. С другой стороны, хотя лишние правила и следует отменять, но не забывать при этом, что порой правила защищают гражданина от произвола чиновников. А поскольку госслужба стала более ориентирована на оказание услуг и менее иерархична, то это представляется очень важным.

Но ценности – лишь одна сторона проблемы. Не менее важен эффективный механизм их защиты.

Этический режим. С моей точки зрения, в русском языке в данном контексте лучше употреблять не слово "режим", вызывающее двусмысленные ассоциации, а говорить о совокупности этических принципов и механизмов, обеспечивающих их соблюдение. Но поскольку речь сейчас идет о канадском опыте, следует оговорить, что в их понимании этический режим есть системная совокупность мер, каждая из которых поддерживает одна другую. Этот режим включает как этический кодекс или иную форму документального закрепления моральных ценностей, которыми должны руководствоваться государственные служащие, так и ряд других мер, в том числе роль руководства. Но поскольку этическому кодексу будет посвящен специальный раздел, а о руководстве тоже пойдет речь ниже, то сначала обратим внимание на другие моменты.

Как справедливо отмечают канадские авторы и сами служащие, любые разговоры о ценностях и этических нормах во многом останутся пустым сотрясанием воздуха, если нет механизмов их эффективной практической поддержки. К таким механизмам, например, относятся советники (что-то вроде омбудсменов), к которым служащие и контактирующие с ними граждане могут обратиться за консультацией в случае потенциального конфликта интересов или других проблем этического характера, в частности, если служащий испытывает давление, побуждающее его к действиям, противоречащим закону, этическим ценностям службы или общественным интересам. Подобные обращения должны носить доверительный, конфиденциальный характер. Иными словами, нужен человек, к которому служащий мог бы безбоязненно обратиться за советом или даже с жалобой. А для этого должно существовать специальное лицо, желательно вне структуры обычной подчиненности, имеющее право и компетентность давать рекомендации относительно поведения в "щекотливых" ситуациях. Для решения данной проблемы некоторые (впрочем, пока далеко не все) ведомства ввели у себя нечто вроде "службы омбудсмана" (вариант – "службы доверия"), заключив договор с независимой фирмой, в штате которой состоят профессиональные советники, выполняющие функции нейтральной "третьей стороны".

В приложении к одному из докладов, направленных премьер-министру страны главной государственной службы Канады (так называемым "Клерком Тайного Совета"), 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 к каждому из принципов, практических форм его проявления и нарушения с приведением конкретных примеров;
- ссылки на закрепленные в кодексе 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;
- наказания (санкции, предание публичности) за нарушение положений кодекса;
- наличие советника по этике, обладающего как консультативными, так и административными межведомственными полномочиями по отношению к эшелону старших государственных служащих в правительстве;
- наличие советника или комитета по проблемам этики внутри департамента или агентства;
- обучение нормам этики, начиная с высших эшелонов госслужбы, а также впервые на нее поступивших;
- "этический аудит".

Whistleblowing¹. В контексте морального климата ("этического режима") в административном коллективе следует рассматривать и оценивать и такую "деликатную" и неоднозначную в российском контексте проблему, как информирование служащими соответствующих лиц и органов о противозаконных действиях их коллег и руководителей, а также других органов управления. В Канаде и США для таких действий даже существует специальный термин – *whistleblowing*, предполагающий обеспеченное законом право и обязанность госслужащих сообщать о фактах незаконных или расточительных действий органов или должностных лиц, будучи при этом защищенными от возможного "возмездия".

Известно, что в российской культуре отношение к донослительству (даже в самой семантике слова слышится его негативная оценка) по меньшей мере неоднозначно: оно может быть расценено корпоративным административным мнением как нелояльность по отношению к коллективу, а то и как предательство. Такое восприятие представляется одним из "родимых пятен" советской системы, где донослительство, хотя и официально поощрялось, особенно в период сталинизма, тем не менее оценивалось общественным мнением как недостойное поведение, "стукачество". Разговор о причинах подобной ситуации, имеющих и более глубокие исторические корни, конечно, выходит за пределы нашей тематики, однако не учитывать это культурное различие нельзя. Поэтому, затрудняясь ответить, стоит ли рекомендовать введение данного института в России, просто информирую о его существовании и распространенности в других странах.

С моей точки зрения, один из важных компонентов "этического режима" – понятие *служебной репутации*, наличия у служащего морального авторитета. Под репутацией понимается сложившееся у окружающих мнение о нравственном облике того или иного человека (или даже коллектива), основанное на его предшествующем поведении, моральная оценка его поступков и производное отсюда ожидание характера его действий в дальнейшем. 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. Давно известно: легче поступать правильно, когда точно знаешь, что это, собственно, предполагает. А наиболее ясной формой описания "правильного" поведения многие считают их нормативное закрепление. В правовой и этико-правовой литературе можно даже встретить категоричные утверждения, что отсутствие писаных норм в какой-либо области – сигнал неблагополучия. Не буду 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. Правда, у педантичных юристов возникает не только не лишённый основания вопрос о природе "этических кодексов" поведения, но и подозрение, что здесь размывается грань между юридическим и моральным регулированием поведения людей. Удачный ответ на эти сомнения даёт видный американский юрист Х. Берман. Он пишет: "Кодекс поведения уникален тем, что в нём сочетаются нормы права и этики. Он этимологически (то есть по своему происхождению, по своей сути) ближе к естественному праву, нежели к позитивному" [Berman, 1994, p. 150]. О внимании к этому вопросу свидетельствует и принятие Организацией Объединённых Наций в конце 1996 г. Международного кодекса поведения чиновников.

В Канаде существуют два варианта этических кодексов: один – для уровня руководителей ведомств (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public), другой – для служащих более низких уровней (Values and Ethics Code for Public Service). В последнем варианте оба были приняты совсем недавно – в декабре 2003 г. Вместе с тем,

¹ Буквально – "дутьё в свисток".

как отмечают канадцы, принятие подобных кодексов – мера первостепенная по своей важности, срочная, но далеко не единственная. Сами по себе кодексы, если они не подкреплены действенными механизмами, которые обеспечивают соблюдение содержащихся в них норм, позитивным моральным климатом, а также личным примером прежде всего руководящих работников, проблемы не решают и во многом остаются лишь "словами на бумаге". Ведь мы во многом учимся поступать правильно не из писанных абстрактных правил, но ориентируясь на поведение реальных людей, а применительно к госслужбе – на ролевые модели поведения коллег и начальников. Если не существует хотя бы принципиального совпадения между двумя этими "векторами", направляющими поведение, иными словами, если нормы не укоренены в культуре, то никакие указы и своды правил не будут по-настоящему действенны. По своей сути кодексы представляют нечто вроде "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.

Некоторые, наиболее важные нормы будут описаны ниже.

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 своих должностных обязанностей. Иными словами, это ситуация, в которой у служащего появляется возможность получения личной выгоды в зависимости от того или иного решения входящего в его служебную компетенцию вопроса. Возможен и обратный вариант – опасность или угроза опасности 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, принятом в 2003 г., мерам по преодолению конфликта интересов посвящена целая глава. Вот 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;
- чиновники не должны получать экономической выгоды от своих служебных действий;
- чиновники не должны превышать свои полномочия или передавать не подлежащую публичной огласке информацию в целях создания преимуществ для отдельных физических или юридических лиц в их взаимоотношениях с правительством;
- служащие 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 тому подобное 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 кодекса влечет уголовную ответственность. В канадском Уголовном кодексе (параграф 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 тем самым преступление, причем доказательство невиновности в данном случае лежит на нем самом.

Этическая инфраструктура. Под этической инфраструктурой понимаются организации и должностные лица, в обязанности которых входит обеспечение соблюдения норм этического кодекса и ценностей государственной службы. Как и в других англосаксонских странах, в этих и других вопросах, связанных с госслужбой, значительная 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 кодексом, контролирует его выполнение во всех правительственных организациях, а также обеспечивает консультативную помощь заместителям руководителей учреждений, на которых лежит основная ответственность за ситуацию внутри отдельных структур.

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 действий, они в рамках своих организаций должны поощрять и поддерживать диалог о моральных ценностях госслужбы, внедрять организационные механизмы для разрешения этого 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 Совет Казначейства, с которым также поддерживают консультации на регулярной основе.

Помимо заместителей руководителей учреждения, кодекс предусматривает и должность Public Service Integrity Officer. Перевести ее название на русский можно лишь приблизительно как лицо, ответственное за честность (вариант – соблюдение моральных стандартов) на госслужбе. Его роль состоит в получении, регистрации и обобщении информации о нарушениях, включая нарушения кодекса, и рекомендации заместителю руководителя о способах решения проблем. (В сущности, эта должность связана со сбором данных в рамках модели *whistleblowing*, о которой говорилось выше.) Кроме того, он готовит 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.

Количество структур, наблюдающих за этикой государственных служащих, растет. В 1999 г. по рекомендации главного аудитора было образовано специальное учреждение – Бюро по ценностям и этике госслужбы (Office of Public Service Values and Ethics).

Роль руководителей. Это – далеко не последний по важности элемент здорового "этического режима". Поведение, личный пример руководителей всех уровней задает общий тон того или иного морального климата в организации. Канадцы (и не только они) считают, что личные качества и поведение руководителей, особенно на высших уровнях руководства – самый важный фактор поддержания ценностей государственной службы, а сами руководители выполняют роль как бы "моста с двусторонним движением", обеспечивая баланс между давлением со стороны политиков, с одной стороны, и квалифицированным мнением специалистов-служащих (а отчасти и ведомственными интересами) – с другой. В противном случае разрывается столь необходимая связь между политическим "верхом" и аппаратом.

Статус руководителя предполагает наличие не только прав, но и обязанностей, а также моральных обязательств по отношению к подчиненным. В науке эта дилемма 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 и неэффективен, и морально неприемлем, поскольку порождает отчуждение и сковывает инициативу служащих. Наиболее продуктивно сочетание авторитарного и демократического стилей в разных пропорциях в зависимости от специфики коллектива и решаемых им задач. (В частности, это зависит от наличия в его функциях аналитической компоненты.) Разумеется,

дисциплина и подчинение необходимы в любом случае, но 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 в разных формах. Очень важно, чтобы в коллективе решение руководителя воспринималось как справедливое. Это – одно из необходимых условий сохранения на будущее 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, руководитель должен поддерживать с подчиненными режим диалога, в том числе – инициировать обсуждение моральных аспектов госслужбы. Это – одна из его обязанностей. В Канаде переподготовка руководителей всех уровней, особенно высоких, непременно включает связанный с этим круг вопросов.

Между руководителем и подчиненными должны существовать отношения взаимного доверия. И здесь очень важна норма, обозначаемая как *"возможность говорить начальству правду"*, не исключая и тех случаев, когда такая правда по той или иной причине руководителю неприятна 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. В противном случае появляются лицемерие, цинизм и довольно быстро подрываются и ценности госслужбы, и ее эффективность.

Возможный механизм этического регулирования в отечественной ситуации

В апреле 2004 г. Госдума приняла Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В нем, в частности, предусматриваются определенные меры по урегулированию конфликта интересов. В качестве одной из таких мер предусмотрено создание комиссий, имеющих определенное сходство с канадским механизмом этического регулирования.

Проблема конфликта интересов – очень важная, в некоторых отношениях даже ключевая, но далеко не единственная в этом блоке. Поэтому представляется, что название "комиссия по этике государственной гражданской службы и урегулированию конфликта интересов" (далее – комиссии по этике) больше соответствовало бы содержанию ее деятельности. Полагаю также, что аналогичные структуры или, по крайней мере, группы следует создать на всех ведомственных и региональных уровнях. По моему мнению, конкретные структурно-функциональные предложения по созданию такой системы могут быть представлены следующим образом.

1. Комиссия по этике при федеральном органе по управлению госслужбой, обладающая следующими функциями и полномочиями:

- методическими: а) разработка кодекса поведения для высших категорий госслужащих; б) разработка общей части типового кодекса для остальных категорий служащих; в) подготовка рекомендаций для разработки особенных частей кодексов поведения, окончательное формирование которых должно быть прерогативой комиссий соответствующих уровней с учетом профиля той или иной области государственной службы и на базе широкого обсуждения проектов документов в соответствующих государственных учреждениях; г) систематический анализ и обобщение практики работы комиссий низших уровней и подготовка инструктивно-рекомендательных материалов;
- обучающими: организация подготовки и переподготовки кадров в данной области;
- функциями высшей апелляционной инстанции по конфликтам, не нашедшим разрешения в комиссиях низших уровней.

Кадровый состав комиссии формируется в соответствии с положениями Федерального закона "О государственной гражданской службе РФ", который следует дополнить обязательством введения в состав комиссий при рассмотрении в порядке апелляции конкретных дел служащих того же уровня и профиля деятельности, действия (бездействие) которых рассматриваются в данном заседании (по аналогии с применяемым во Франции принципом "суда равных").

2. Межведомственные комиссии по этике на федеральном уровне образуются на "кустовой" основе, то есть при группах министерств, служб и агентств близкого профиля. Возможны различные варианты их функций:

- методические: а) разработка особенных частей отраслевых кодексов поведения в соответствии с описанием полномочий "центральной" комиссии (см. п. 1 "в"); б) аналитические – в пределах своих полномочий и сферы деятельности;

- обучающие – аналогично п. 2 деятельности "центральной" комиссии на своем уровне;

- консультативные – обеспечение конфиденциального консультирования служащих, обращающихся в комиссию за разъяснениями по вопросам, связанным с возможным конфликтом интересов, а также другими нарушениями кодекса поведения ими, их сослуживцами и руководителями, а также с жалобами;

- согласительная – разбор поступивших в соответствии с предыдущим пунктом жалоб и попытка разрешения проблем посредством согласительных процедур;

- квазисудебная – разбор конкретных дел, связанных с конфликтом интересов и другими нарушениями кодексов поведения в случае, если они не разрешены в рамках согласительных процедур.

Кадровый состав данных комиссий формируется аналогично принципам формирования "центральной" комиссии с учетом отраслевой специфики.

3. Региональные комиссии образуются в качестве независимых структур при администрации регионов, выполняют аналогичные функции на подведомственной территории в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Помимо системы комиссий, в некоторых организациях, где наиболее высока вероятность возникновения конфликта интересов, а также других нарушений кодекса поведения, на постоянной или временной основе работают сотрудники комиссий по этике, которые выполняют консультативную, согласительную и аналитическую функции. Представляется необходимым уделить особое внимание подбору кадров на эти должности, предпочтительно из числа обладающих высоким моральным авторитетом, опытом, профессиональной квалификацией и, возможно, стажем работы в данной организации. Очень важно, чтобы сотрудники доверяли этим людям как в моральном, так и в профессиональном отношениях, дабы исключить, с одной стороны, атмосферу доносительства, необоснованного клезунизма или сведения личных счетов, а с другой – возможность "возмездия" со стороны сослуживцев и руководителей.

Предлагаемая система должна внедряться постепенно, на базе экспериментов и с определяющей работой по подготовке соответствующих кадров. Учитывая сложность, "деликатность" и непривычность подобного рода механизмов для отечественной системы, думается, что на ее полное внедрение может уйти несколько лет. Но конечный ее эффект, судя и по западному опыту, и по наблюдающейся на самых разных уровнях госслужбы потребности в моральных регуляторах, должен с лихвой оправдать все предпринимаемые усилия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002.

Оболонский А.В. Кадровая политика в федеральной государственной службе США // Общественные науки и современность. 2001. № 3.

Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественные науки и современность. 1998. № 3.

Отечественные записки. 2002. № 8.

Berman G. Law and Logos // DePaul Law Review. 1994. Fall. Vol. 44. № 1.

Thompson D., Dennis F. Paradoxes of Government Ethics // Public Administration Review. 1992. Vol. 52. № 3.