

*А.В. Оболонский*

# КРИЗИС БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

**Реформы государственной  
службы: международный опыт  
и российские реалии**

Москва 2011

УДК 35.07/.08  
ББК 66.033.141.3  
О-21

**Оболонский, А.В.**

О-21 **Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии.** — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. — 448 с.

ISBN 978-5-903135-22-6

Последние десятилетия отмечены происходящими во многих странах серьезными переменами в отношениях человека и государства. Произошла десакрализация власти. С позиций возросшего уровня гражданского сознания «власть» оценивается лишь как механизм по обслуживанию нужд потребителя в условиях нового века, причем оценивается строго и часто очень критично. В данном контексте автор, доктор юридических наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», обосновывает необходимость отказа от таких типов ложного сознания, как geopolитика и «державный патриотизм», а также описывает различные теоретические модели бюрократии и процесс формирования новой концепции — «постбюрократического государства». Последнее является главной темой книги.

Ее основная часть посвящена подробному обзору мер, предпринимаемому рядом стран: Англией, США, Канадой, Францией, Германией — в ответ на этот вызов времени в области реформ государственной службы. Показывается несоответствие даже «идеальных» традиционных моделей бюрократии современным условиям и общественным ожиданиям. Описываются общие стандарты и страновые особенности формирования и функционирования клиентаориентированной, прозрачной, подконтрольной гражданам системы гражданской службы, а также страны, являющиеся как лидерами, так и «вторым эшелоном» в области этих реформ. Особое внимание удалено вышедшему за последнее время на первый план этико-правовому регулированию и контролю за деятельность чиновников. В связи с этим в приложении к книге помещен целый ряд этических кодексов и других аналогичных документов, принятых рядом стран, включая Россию.

Заключительный раздел книги посвящен истории и современному состоянию российской бюрократической системы, попыткам, проблемам и неудачам ее реформирования в постсоветской России.

УДК 35.07/.08  
ББК 66.033.141.3

ISBN 978-5-903135-22-6

© Фонд «Либеральная миссия», 2011

# **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>Введение.....</b>	<b>7</b>
----------------------	----------

## **Часть первая. ТЕОРИЯ**

<b>Глава 1. Государство для XXI века .....</b>	<b>12</b>
Наступают иные времена .....	12
Противоречия XX века.....	12
В поисках новой модели государства .....	13
Причины падения авторитета государства .....	16
Геополитическое мышление как опасный вид ложного сознания .....	17
Геополитика: анамнез болезни.....	20
Эксплуатация державного патриотизма .....	25
Особый путь — неизбежность или миф?.....	29
Теории бюрократии: классика и современная эволюция .....	32
Концепция М. Вебера — В. Вильсона.....	33
Левая антибюрократическая парадигма и ее противоречия .....	36
Имперская модель.....	39
Место России.....	45
Современная модель: формирование, существование, проблемы .....	45
Новые веяния: начало.....	45
К «поствеберовскому» государству .....	48
Новый менеджеризм — достоинства, недостатки, пределы применимости .....	52
Страны разные — вектор общий .....	57

## **Часть вторая. ЗАПАДНЫЕ СТРАНЫ**

<b>Глава 2. Трансформации британской госслужбы.....</b>	<b>61</b>
Немного истории .....	61
Первый этап реформ.....	65
Программа «Следующие шаги» на исходе XX века.....	68
Первая пятилетка лейбористов (1997–2001): политические декларации и административная реальность .....	75
«Modernising Government» .....	76
Кодекс ministra .....	79
Стандарты поведения чиновников, или Семь принципов публичной сферы .....	80

Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы.....	81
Кодекс поведения членов парламента .....	83
О Кодексе гражданской службы .....	86
Английская гражданская служба в начале XXI века .....	89
Комиссия по гражданской службе — уникальный эксперимент .....	92
Уроки для России.....	94
<b>Глава 3. Госслужба США. Сплав специфики и общих закономерностей.....</b>	<b>98</b>
Американская специфика .....	98
«Нормализация» американской бюрократии .....	102
Борьба вокруг концепции политической нейтральности .....	104
Merit system как основа кадровой политики.....	107
Перемены 1990-х годов .....	110
Тактика работы Комиссии А. Гора .....	112
Работа в условиях торможения реформы .....	113
Функции Службы управления персоналом .....	115
Новая схема найма.....	117
Прозрачное правительство .....	118
Удалась ли реформа? .....	119
Реформы в XXI веке .....	121
Стратегическое управление человеческим капиталом .....	122
Конкуренция между государственным и частным секторами .....	124
Проблемы этики государственных служащих .....	125
Механизмы административно-правовой защиты персонала и кандидатов .....	129
Счетная палата .....	131
Уроки для России.....	133
<b>Глава 4. Канада: этический аспект реформ как фактор повышения стандартов поведения служащих .....</b>	<b>136</b>
Моральные ценности служащих .....	138
Этический режим .....	139
Этические кодексы .....	142
Конфликт интересов.....	143
Этическая инфраструктура.....	144
Роль руководителей.....	146
Уроки для России.....	147
<b>Глава 5. Государственная служба Франции: неохотные реформы .....</b>	<b>150</b>
Немного истории .....	150
Концепция карьеры .....	152
Прохождение карьеры .....	159
Права и обязанности чиновника.....	160

Неформальные корпоративные узы.....	164
«Новые времена»: кризис легитимности и попытки выхода .....	164
Уроки для России.....	169

<b>Глава 6. Государственная служба Германии: идеалы тоже устаревают .....</b>	171
История возникновения .....	171
Понятие, виды, численность государственных служащих .....	173
Специфические институты немецкой государственной службы .....	174
Поступление на государственную службу .....	177
Права, обязанности и ответственность.....	178
Современный этап реформирования госслужбы .....	184
Уроки для России.....	187

<b>Глава 7. Подводя итоги страноведческого обзора.....</b>	189
Особенности ограничений для парламентариев .....	189
Страны разные, подходы близкие .....	191

### Часть третья. РОССИЯ

<b>Глава 8. Из истории отечественной «государевой службы» .....</b>	194
Предыстория российского чиновничества.....	194
Становление «государевой службы» в Московском государстве.....	194
Перемены XVII века .....	196
Табель о рангах как зеркало российской бюрократии: назначение, эволюция, попытки отмены.....	197
Сущность Табели, ее недостатки и достоинства.....	197
Гипертрофия чина .....	202
Попытки отмены или ограничения Табели .....	205
Общая оценка досоветского российского чиновничества .....	213
Причины низкой эффективности аппарата.....	213
Специфика и причины российского взяточничества .....	215
Попытки реформ госслужбы .....	218
Советское чиновничество.....	221
Ранний этап .....	221
Создание номенклатурного строя .....	223

<b>Глава 9. Новейшая история и <i>status quo</i> российской бюрократии .....</b>	230
Реформы или псевдореформы? .....	230
Раунды борьбы вокруг реформы.....	230

Причины неудач .....	241
Современное законодательство: прогресс или имитация прогресса? .....	243
<b>Заключение.....</b>	<b>249</b>

## **Приложения**

### **США**

1. Исполнительный указ Президента США «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата». Принят в октябре 1990 г. во исполнение Закона 1989 г. «О реформе этических норм» (выдержки) .....	254
2. Перечень действий, запрещенных по отношению к персоналу и претендентам на поступление на госслужбу. Выдержки из Закона 1978 г. «О реформе гражданской службы» .....	255
3. Нормы этического поведения служащих органов исполнительной власти. Документ Управления правительенной этики в государственных органах США. 2003 г.....	256

### **Великобритания**

1. Семь принципов поведения в публичной сфере (из первого доклада Комитета по стандартам публичной сферы) .....	352
2. Выдержки из первого доклада Комитета по стандартам публичной сферы .....	353
3. Проект Кодекса поведения для членов парламента .....	360
4. Выдержки из пятого доклада Комитета по стандартам публичной сферы «Финансирование политических партий в Великобритании» (1998 г.) .....	361
5. Выдержки из шестого доклада Комитета по стандартам публичной сферы «Упрочение стандартов» (2000 г.) и из стенограммы его обсуждения .....	371

### **Канада**

1. Кодекс ценностей и этики для государственной службы .....	400
2. Кодекс конфликта интересов и регулирования обязательств после ухода с госслужбы для руководителей госорганов .....	417

### **Казахстан**

Указ Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 г. № 1567 «О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан» .....	431
--	-----

### **Россия**

1. Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 7 июля 2004 г. (извлечения) .....	435
2. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Общие принципы служебного поведения государственных служащих».....	442

## **ВВЕДЕНИЕ**

Главной причиной, побудившей меня к написанию этой книги, является сознание глубокого и все усугубляющегося неблагополучия нашей государственности в самих ее основах, ее очевидной неадекватности проблемам современного мира, постоянно проявляющейся и возрастающей неспособности их удовлетворительно разрешать.

Мир меняется. Причем скорость, многофакторность и непредсказуемость изменений в последние десятилетия нарастают по траектории, близкой к экспоненте. И то, что значительная часть людей, причем даже, казалось бы, в «элитарных» общественных стратах, предпочитают этого не замечать, лишь усугубляет опасность ситуации. Отворачиваться от окна быстро мчащегося поезда современности — не самая мудрая стратегия для тех, кто претендует на какие-либо социально значимые роли.

Книга посвящается одному из параметров перемен — *изменениям в самих основах отношений гражданина и государственных институтов, прежде всего отношений с той частью государства, которая именуется бюрократией*. Масштабы и последствия изменений в этой сфере, их историческая заданность и необходимость адаптации к ним пока далеко не осознаны. На мой взгляд, данный разрыв представляет серьезную опасность для любого общества, а для российского — особенно.

Центральная тема книги — причины этого процесса, его вектор, факторы торможения и предпринимаемые в разных странах меры по адаптации к нему, главным образом в сфере института государственной службы. Перемены, произошедшие в нем в ряде стран, прежде всего ангlosаксонских, весьма радикальны и знаменательны. К сожалению, в России в этом направлении если что-либо и происходит, то медленно, нерешительно, в гомеопатических дозах, зачастую в имитационных формах, а то и с попытными движениями.

Главный предмет нашего интереса — формирование новой модели, нового стандарта взаимоотношений и взаимодействия граждан с исполнительными структурами государства, олицетворяемыми чиновничеством, а также нормативов, правил административной жизни внутри самих этих структур. Вообще, в сфере реформ государственной гражданской службы за последние десятилетия в мире произошло и происходит немало важного. Но мы в данном случае сосредоточимся на одном, человеческом, аспекте реформ. Другие их стороны будут затрагиваться лишь постольку, поскольку они имеют отношение к нашему аспекту либо если это необходимо для понимания их как части некоего общего контекста. При описании той или иной страны главное внимание мы будем уделять ее специфическим особенностям, воплощающимся в нормативных документах и институциональных механизмах.

Но первая глава посвящается более общим проблемам перемен, происходящих в рамках дилеммы человек — государство, что представляется необходимым для понимания их главного «вектора» и глубинного смысла. Это особенно важно, поскольку данный сдвиг если в какой-то мере и осознан претендующей на интеллектуальное и иное лидерство частью нашего общества, то заведомо далеко не в той степени, которая позволяла бы адекватно оценить его последствия и сделать соответствующие его значению выводы. Между тем его значение представляется автору критически важным для оценки сценариев будущего страны, особенно на фоне непрекращающихся попыток канонизации нашего исторического прошлого — как близкого, так и более отдаленного. Чаще всего это происходит под флагом модной категории «ментальности», которой придается некий фатальный, едва ли не мистический смысл. Причем любопытно, что связанная с этим система аргументов часто исходит от непримиримых во всем остальном оппонентов — от ультралибералов до крайних традиционалистов-консерваторов. Разница лишь в том, что одни рассматривают это как несчастливый исторический фатум, а другие — как «утраченный рай».

Разумеется, было бы нелепо отвергать как саму категорию «ментальности», так и связанные с этим проблемы. Однако не менее нелепо, на мой взгляд, ее абсолютизировать, рассматривать как нечто непреодолимое, едва ли не «от веку» заданное нам судьбой. Есть достаточно оснований и исторических фактов, подтверждающих, что нашему обществу очень даже присуще стремление к выбору иных, альтернативных траекторий развития, причем как в прошлом достаточно отдаленном<sup>1</sup>, так и недавнем. Пример последнего — 90-е годы XX века, на которые политические конъюнктуры с некоторых пор словно по команде стали навешивать ярлыки «лихих», «позорных» и т.п., но которые, на мой взгляд, были самым достойным десятилетием, прожитым российским народом за XX век (если не считать военного лихолетья с его особыми законами и критериями).

Но, так или иначе, столь ярко и даже порой вдохновенно описываемые холопские и прочие негативные (некоторым, впрочем, нравящиеся) черты нашей исторической «ментальности» стоит рассматривать не как судьбу, а как запущенную, но поддающуюся лечению болезнь. Иное представляется вариацией тезиса о нашей генетической национальной неполноценности, этакого «расизма наоборот», для чего, полагаю, нет достаточных оснований. Да и сами категории «национальной ментальности», «национального характера», хотя они и работают в рамках социальной антропологии, представляются слишком широкими и неопределенными для каких-либо обобщающих практических

<sup>1</sup> См. об этом, напр.: *Оболонский А.В. Человек и власть: перекрестки российской истории. М., 2002; Карацуба И.В., Курукин И.В., Соколов Н.П. Выбирая свою историю. М., 2006.*

ких выводов и оценок (разумеется, если они не используются лишь как научно-образное прикрытие для неких иных целей).

А если уж обращаться к «большим» и не очень определенным словам, то для задач, поставленных автором, скорее подходит тоже избыточно употребляемая в современном российском лексиконе категория «власть». В отличие от Запада, где к ней прибегают крайне ограниченно, как правило в профессиональном конституционно-правовом и политологическом контекстах и уж, во всяком случае, не применительно к себе. Представляю печальную судьбу, скажем, американского политика, публично назвавшего себя «властью». Так вот, на уровне этих широких (и потому уязвимых) метафор можно сказать, что в России «власть» в целом и «государство» в частности всегда *были и есть хуже «народа»*. И это парадоксальным образом служит для меня источником умеренного исторического оптимизма и стимулом к действию, так как это утверждение можно, перевернув, переиначить следующим образом: у нас люди лучше государства. «Мы не рабы», как когда-то писали на школьных досках.

Поезд уже отошел от станций под названиями «Тоталитаризм», «Патернализм» и т.п. Произошедшее в последнее десятилетие обратное движение по объективным причинам не может быть долговременным. Все более очевидными становятся негативные последствия этого отката. Слишком уж это противоречит и общественным ожиданиям, и интересам нормального развития страны. Некогда К. Поппер писал, что переход от общества закрытого, где индивид растворен в коллективности, замен получая иллюзию защищенности, к обществу открытому, где он свободен, но должен сам принимать личные решения, — глубочайшая, но далеко не завершенная революция в человеческой истории. Он отмечал, что такой переход неизбежно сопряжен со страхом свободы, с желанием и попытками вновь захлопнуть уже отворенную дверь открытого общества или по крайней мере задержаться на его пороге. И порой процесс действительно можно задержать. Однако это приносит и приносит людям лишь новые беды.

Вернуться в мнимый «утраченный рай» прошлого невозможно. «Для вкушивших от древа познания рай потерян. Чем старательнее мы пытаемся вернуться к героическому веку племенного духа, тем вернее мы в действительности приедем к инквизиции, секретной полиции и романтизированному гангстеризму... следует найти опору в ясном понимании того простого выбора, перед которым мы стоим. Мы можем вернуться в животное состояние. Однако если мы хотим остаться людьми, то перед нами только один путь — путь в открытое общество»<sup>1</sup>. Но это писалось в 1943 году, во времена, когда историческая судьба тоталитаризма еще не была предрешена, а весы еще колебались.

<sup>1</sup> Поппер К. Открытое общество и его враги. М., 1992. Т. 1. С. 248.

С тех пор прошло больше полувека. Люди многое испытали и многое поняли. Поэтому, как пишет современный историк, «в наши дни стало вполне очевидным, что тоталитаризм, равно как и авторитарная диктатура, близкая к тоталитарному режиму, исторически бесперспективны. И никакие резоны, апеллирующие к отставанию страны в какой-либо сферах, будь то социокультурные или другие общественные отношения, равно как и ссылки на необходимость отстаивать идентичность и восхвалять самобытность отсталого общества, ничему не помогут»<sup>1</sup>.

В 2008 г. на высшем политическом уровне прозвучал тезис о жизненной необходимости модернизации страны. Но для перевода его из области риторики в плоскость практических действий нам жизненно необходимо радикально трансформировать нынешнее российское чиновничье-полицейское государство с его квазидемократическим фасадом в государство современного типа. Разумеется, речь не идет о слепом копировании западных образцов, тем более что они часто весьма отличаются друг от друга. Но подлинная патриотическая социальная ответственность не имеет ничего общего с циничной игрой на патриотических ценностях тех политиков, которые, эксплуатируя присущую некоторым слоям и уровням массового сознания «западоубоязнь», используют «Запад» в качестве страшилки.

Предложить читателю материал для рефлексии на эти темы и есть сверхзадача данной книги. При этом я, разумеется, не претендую на освещение всех аспектов взаимоотношений, взаимодействия гражданина и государственных институтов, а в основном ограничусь происходящим в сфере исполнительной власти. Иными словами, расскажу, как сложились и устроены дела в иных, чем наша, бюрократических системах, о формировании новых стандартов отношений гражданина и государства и обеспечивающих их реализацию внутренних аппаратных механизмов, а затем обращусь к отечественной реальности в данной сфере. При этом сразу должен оговорить, что стандарты в данной работе понимаются не узко, как некие нормативы обслуживания граждан действующими от имени государства лицами и структурами, а в более широком смысле — как принципы, определяющие деятельность госорганов, и механизмы и правила, обеспечивающие следование этим принципам. Задача книги — показать алгоритм действий государственных служб западных стран, а не дать набор конкретных нормативных стандартов. Это тема хоть и связанная, но другая, более практическая, прикладная. При этом каждая страноведческая глава заканчивается небольшим разделом с одним и тем же названием «Уроки для России», в котором кратко обобщаются главные особенности государственной службы той или иной страны и проис-

<sup>1</sup> Васильев Л. С. Становление политических партий и партии «нового типа» // Общественные науки и современность (далее — ОНС). 2010. № 2. С. 125.

ходящих в этой сфере реформ через призму наших собственных проблем и интересов.

Я также счел необходимым не ограничиваться описанием и анализом лишь собственно государственной службы, а как бы «выйти» на нее с более общих позиций, поскольку, на мой взгляд, именно рассмотрение явлений в более широком контексте позволяет более адекватно понять их суть. Кроме того, это должно помочь представить, что нам нужно постараться сделать в нашей собственной стране. Поэтому в первой части работы не только обсуждаются вопросы теории бюрократии, но и затрагиваются некоторые другие, логически связанные с ними более общие проблемы теории государства. Надеюсь, этим я хотя бы отчасти буду соответствовать призыву, прозвучавшему на одном из заседаний фонда «Либеральная миссия»: «...преодолеть “объяснительный” интеллектуализм и утвердить интеллектуализм “проектный”, интеллектуализм “альтернативной повестки дня”»<sup>1</sup>.

Но поскольку в рамках одной работы нельзя объять необъятное, то после общей теоретической части основным объектом рассмотрения станут реформы собственно государственной службы. Во всех странах это очень важная часть государственного аппарата, с которой люди больше всего соприкасаются. Российской же госслужба находится в состоянии настолько глубокого неблагополучия, что это не только блокирует развитие страны, но и, на мой взгляд, несет потенциальную угрозу самому ее существованию. Поэтому опыт стран, где положение хоть и несравненно лучше, но тем не менее вызвало общественное и политическое беспокойство, что, в свою очередь, привело к достаточно кардинальным реформам, представляет для нас далеко не только академический интерес.

<sup>1</sup> Европейский выбор или снова «особый путь»? М., 2010. С. 12.

# Часть первая. ТЕОРИЯ

## ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВО ДЛЯ XXI ВЕКА

### Наступают иные времена

#### Противоречия XX века

Прошедший век — время, которое мы, человечество, прожили как бы «на разрыв», в зоне притяжения двух разнонаправленных магнитных полей — прошлого и будущего. С одной стороны, мы как бы живем в доме, унаследованном от предков. Социальные привычки, культурные обычаи, нормы общественной морали, политические и правовые традиции, государственные институты, наконец, — это рамки, заданные нам прошлым, квинтэссенция опыта прежних поколений, их своего рода духовное завещание нам. Разумное следование этому «завету» необходимо для сохранения цивилизационной устойчивости, хотя именно из прошлого тянутся к нам и цепи многообразных конфликтов, увы, слишком часто трагических и кровавых. С другой стороны, XX век — время беспрецедентных по скорости и масштабам перемен в большинстве сфер жизни человечества и даже «шока от столкновения с будущим», как назвал свою знаменитую книгу около сорока лет назад американский футуролог Элвин Тоффлер (*«Future Shock»*). Скорость и масштаб этих изменений все возрастают. Правда, со времени появления книги Тоффлера человечество как-то адаптировалось к жизни в условиях перемен. Во всяком случае, шок теперь не главный тип реакции на них.

Но будущее — это прежде всего вызовы, технологические, экологические, культурные, и проблемы, которые они порождают. Может быть, одна из глубинных причин трагедий ушедшего века как раз и состоит в том, что новые проблемы человечество пыталось решить при помощи подходов и институтов прошлого. Лишь практические инструменты, прежде всего оружие, обновились. Две самые смертоносные в истории мировые войны и полувековое балансирование на грани третьей — тому свидетельство. И, боюсь, это не последнее наше испытание, если только мы не поймем, что наши новые проблемы, равно как и новые возможности, по самой своей сути предполагают и новые подходы к ним, и новые самоограничения, и принципиально более вы-

сокий уровень человеческой кооперации и социальной ответственности. Попытки осознать это и сделать практические выводы предпринимаются в разных областях человеческой деятельности. Одна из них — и немаловажная — поиски нового статуса, новой роли государства и изменения характера его взаимоотношений с гражданами, с гражданским обществом.

Движение в этом направлении началось примерно в середине 1960-х годов. К тому моменту государственный интервенционизм в экономической и социальной жизни уже насчитывал, по меньшей мере, полуторовековую историю. Более того, многим он казался естественным и неизбежным атрибутом индустриального века, едва ли не «железной поступью мирового духа». Но в свете трагического опыта разных версий тоталитаризма и все большей государственной «зарегулированности» жизни даже в демократических странах стала формироваться и крепнуть неолиберальная по своей сути идеология, сердцевиной которой стало настороженное отношение к усиливающемуся государству и попытки этому противостоять. Представляется, что послевоенная «десакрализация» государства — одно из важнейших интеллектуальных достижений века. Она открыла человечеству возможность вернуть государство на прежнее, служебное по отношению к людям, место, а праву придать роль главного цивилизованного инструмента для разрешения конфликтов.

Разумеется, не следует смешивать это с периодическими вспышками анархического нигилизма, хотя и романтического по духу, но деструктивного по сути. Последний вообще отрицает ценность государства как такового, стремится подорвать его институты. К тому же произошедшее развенчание полу-мистических в своей основе представлений о каком-то «высшем предназначении», «абсолютной цели», «особой роли» и т.п. государства, во-первых, было отнюдь не всеобщим, а во-вторых, существовало и продолжает сосуществовать с экспансионизмом и бюрократизацией государств, особенно структур исполнительной власти. Сейчас европейская ойкумена проходит фазу относительного снижения престижа государства в общественном сознании и попыток модернизации его традиционных институтов в соответствии с вызовами времени. Таков общий, «философский» контекст нашей более конкретной проблематики.

### **В поисках новой модели государства**

Итак, меняется сама логика отношений человека и «власти» (как уже отмечалось, само слово «власть», столь обычное в нашей политической культуре и жизни, во многих странах явно вышло из «моды»). Пирамида как бы перевернулась. Государство все более воспринимается людьми не как некая высшая сила, а как всего лишь машина по оказанию услуг совокупному их потребителю. Услуг, оплаченных потребителем — налогоплательщиком. И машина эта

часто оценивается им весьма критически и строго — как неэффективная. *Государству в некоторых отношениях просто перестали доверять*. Крайняя точка этой критической рефлексии — вопрос «А для чего вообще нужно государство?». Не солидаризируясь, разумеется, со столь крайним радикализмом и даже нигилизмом, присущим подобной постановке вопроса, отметим, что еще не так давно он в такой форме даже поставлен быть не мог.

Не вдаваясь в тонкости насчитывающих не один век различных теорий происхождения государства, напомним лишь, что практически во всех них фактор насилия играл значительную роль. Государство монополизировало право на легитимное насилие под флагом необходимости защиты неких «высших» интересов, религиозных либо светских, а также защиты подданных как от разных «других», так и от себя самих. При этом оно не слишком заботилось об ограничении этого своего права, скорее наоборот — стремилось его максимально расширить. И люди давно поняли исходящую от государства опасность. Собственно, основной тренд истории и эволюции политических идей во многом и состоит в поисках механизмов защиты от государственного произвола и возводимых им в законы несправедливостей. От того, что несправедливость оформляется в виде нормативного юридического установления, суть дела не меняется. На эту тему написано несчетное число книг, есть целые школы. Здесь я позволю себе привести лишь одну, может, не слишком известную, но весьма «смачную» цитату семнадцативековой давности из Блаженного Августина: «Насколько государства, чуждые справедливости, подобны разбойничим шайкам. Ибо, при отсутствии справедливости, что такое государства, как не большие разбойничьи шайки; так как самые разбойнические шайки что такое, как не государства в миниатюре? И они также представляют собою общества людей, управляются властью начальника, связаны обоюдным соглашением и делят добычу по добровольно установленному закону. Когда подобная шайка потерянных людей возрастает до таких размеров, что захватывает области, основывает оседлые жилища, овладевает городами, подчиняет своей власти народы, тогда она открытое принимает название государства, которое уже вполне усвояет ей не жадность подавленная, а приобретенная безнаказанность»<sup>1</sup>.

Я привел эту длинную цитату не для того, чтобы с ней солидаризироваться (во всяком случае, не полностью), а чтобы, опираясь на авторитет одного из общепризнанных отцов церкви, напомнить, что беспокойность властными амбициями государств по отношению к людям имеет очень давнюю историю и исходила с самых разных сторон. И не беспочвенно: ведь от имени государств на Земле пролито и проливается несравненно больше крови, чем от рук любых, самых страшных преступников и их сообществ. Может быть, поэтому пользуется государственным покровительством перманентный, идущий от века и пе-

<sup>1</sup> Бл. Августин. О граде Божием : в 22 кн. Кн. 4. Гл. 4. М., 1994.

реживающий любые политические пертурбации «государствоцентристский» акцент в изучении и преподавании истории, не говоря уж о такой исторической дисциплине, как «история политики». На этот счет предельно недвусмысленно и точно высказался К. Поппер: «Ее (историю политики. — A. O.) обычно возводят в ранг мировой истории, но я утверждаю, что это оскорбительно для любой серьезной концепции развития человечества. Такой подход вряд ли лучше, чем трактовка истории воровства, грабежа или отравлений как истории человечества, поскольку *история политической власти есть не что иное, как история международных преступлений и массовых убийств* (включая, правда, некоторые попытки их пресечения). Такой истории обучают в школах и при этом превозносят как ее героев некоторых величайших преступников»<sup>1</sup>.

Напомним в этой связи два момента из германской истории. Либеральный философ рубежа XVIII–XIX веков Вильгельм фон Гумбольдт, не отрицая, разумеется, исторической необходимости государства как механизма публичной власти, ясно сознавал и исходящие от него опасности, прежде всего опасность ограничения человеческой свободы. Для него «государство даже в лучшем случае — зло необходимое, в худшем же — зло нестерпимое»<sup>2</sup>. А век спустя в той же стране пришедшие к власти нацисты одним из первых приняли закон, по сути, о «защите» государства, причем придавая понятию «государство» некое мистическое, почти божественное значение. Маятник не просто качнулся в противоположную сторону, а дошел до крайней точки.

К счастью, страшные уроки тоталитаризма XX века не прошли даром. Как реакция на них, а также в свете тенденции к увеличению «зарегулированности» жизни даже в странах с демократическими традициями в ответ стала формироваться и крепнуть альтернативная идеология, в основе которой настороженное отношение к усилению государства и попытки этому противостоять. Поэтому произошедшая «десакрализация» власти представляется мне сравнимой по своей важности и еще до конца не осознанным последствиям с появлением Интернета. Государство в духе либеральной традиции века Просвещения стремится вернуть на прежнее, служебное по отношению к людям, место. По существу, происходит поиск новой модели отношений гражданина и государства, госструктур и институтов гражданского общества.

Это процесс, далекий от завершения. Он не вполне укладывается в классическую дилемму либерализм — патернализм. Государство в некоторых отношениях сохраняет свою ключевую роль. Но при условии, что само оно должно кардинально измениться. Иными словами, идет поиск под лозунгом «*Новое государство для нового мира*».

<sup>1</sup> Поппер К. Открытое общество и его враги. Т. 2. С. 312.

<sup>2</sup> Гумбольдт В. фон. Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства // Гумбольдт В. фон. Язык и философия культуры. М., 1985. С. 133.

## Причины падения авторитета государства

Таких причин немало. Я выделию несколько, не претендуя на исчерпывающую полноту перечня:

- а) общий подъем политического сознания и политической культуры населения развитых стран, вследствие чего «просвещенные» граждане опасаются усиления государства, видя в этом угрозу возрождения тоталитаризма в новых версиях;
- б) связанное с этим снижение уровня доверия к государственным институтам и к государству вообще;
- в) нарастающая неадекватность традиционных государственных институтов и методов управления вызовам современного мира;
- г) продолжающаяся вопреки предыдущему фактору экспансия бюрократических амбиций, безосновательно пытающихся представить государство главным «мотором» и действующим лицом всего общественного развития.

В результате совокупного действия этих факторов в последние десятилетия во многих странах, причем самых разных, происходит падение доверия к государственным институтам, в частности к государственному аппарату, упадок престижа госслужбы. Люди не хотят больше мириться с прежним уровнем и стилем работы чиновников — с их обычной медлительностью реагирования на события, а также низкой эффективностью принимаемых в итоге решений. Все больше имея дело с обслуживанием своих нужд частными организациями, граждане невольно сравнивают их с организациями государственными. И сравнение оказывается явно не в пользу последних: бюрократия предоставляет услуги более низкого качества и с более высокими издержками по сравнению с частным сектором. На этот счет существует множество эмпирических подтверждений — данных социологических опросов в разных странах — от США до России, причем даже страны с давней сильной эстатистской традицией, как, например, Франция, отнюдь не составляют в этом отношении исключения. Разумеется, уровень падения авторитета государственных институтов различен (в России он заметно больше). Различна и реакция государства и аффилированных с ним структур.

В правительственные кругах и связанных с ними научных центрах некоторых стран даже звучат ламентации типа «Как трудно правительству управлять и вообще работать в нашу антиправительственную эру». Полагаю, тут есть изрядная доля риторики и расчетливой драматизации ситуации. Это один из механизмов бюрократической самозащиты. Например, в России на этом строят мифологические конструкции, согласно которым «нам (имеется в виду просвещенное начальство) попался неудачный народ», с якобы непреодолимой рабской ментальностью и т.п. Вспоминают даже фразу из записки Пушкина императору Николаю I от 1826 года о том, что «правительство — единствен-

ный европеец в России» и лишь от него одного зависит не стать хуже, ибо никто этого ухудшения даже не заметит. Думается, излишне тратить место на доказательство того, что это давно уже не так. Разве что напомним дневниковую запись Вернадского, что «власть глупеет на глазах», а «верхушка ниже среднего умственного и морального уровня страны». Разумеется, в обществе сосуществуют заметно различные уровни и типы сознания. Но абсолютизация наиболее косных, архаичных стереотипов массового сознания — не более чем лукавое и удобное псевдообоснование для сохранения патернализма, ориентированного на максимизацию контроля, и не ответственного перед обществом государства, власти.

Государства, более чувствительные в социально-политическом плане (прежде всего англосаксонские), сделали из этой неблагоприятной для них ситуации прагматические конструктивные выводы. Поэтому основной вектор последних десятилетий в этом плане — поиски нового статуса, новой роли государства и изменение характера его взаимоотношений с гражданами, с гражданским обществом.

Наиболее известный и популярный аспект перемен — сдвиг к New Public Management (новое государственное управление, принятая латинская аббревиатура — NPM). О сути и последствиях этого процесса будет подробно рассказано ниже. Здесь же лишь заметим, что они не вполне однозначны. Как часто случается с новшествами, на первых этапах произошел определенный перебор, перекос в сторону абсолютизации идеи «клиентского» государства. Понятно, что государство и по своим функциям, и по способам их реализации не может быть полностью уподоблено бизнес-структурам. Отсюда возникла негативная встречная реакция. Об этом немало написано и сказано. Не вдаваясь пока в детали, скажу только, что в целом оцениваю этот сдвиг как положительный на 75–80%.

Но прежде, чем углубляться в конкретику и детали нашего непосредственно-го предмета, представляется важным и необходимым специально остановиться еще на одном факторе, противостоящем переводу государств на новые рельсы.

### Геополитическое мышление как опасный тип ложного сознания

Проблему соотношения политики и морали можно было бы отнести к числу «вечнозеленых», если бы временами она не приобретала уж очень кровавый цвет. В европейской традиции теоретическое обоснование имманентности политического имморализма принято связывать с именем Н. Макиавелли<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Что справедливо лишь отчасти, ибо, изложив рецепты циничного манипулирования инструментами власти в «Государе», он просто выступил в роли политтехнолога, но сам, как следует из других его работ, с ними идейно не солидаризировался.

хотя гораздо более развернутый и страшный в своей циничной откровенности аналог содержит написанная почти за два тысячелетия до него на противоположном конце Евразии «Книга правителя области Шан» китайского легис-та Шан Яна<sup>1</sup>. На практике макиавеллизм задавал тон в политике, увы, слишком часто и самым зловещим по последствиям образом. Не имея возможности особо углубляться здесь в историю и теорию вопроса, ограничусь несколькими, но необходимыми ремарками.

Вплоть до второй половины XX века идеология макиавеллизма была господствующей нормой политического поведения и практики. Однако трагический опыт тоталитаризма и двух мировых войн все-таки кое-чему научил человечество. Основанная на нем политика в значительной мере исчерпала свой идеологический потенциал и «оправдание». Да, собственно, едва ли не в каждой исторической эпохе можно найти подтверждения существования «антимакиавеллистского», морального взгляда на политику. Так, еще Аристотель «видел в политике продолжение этики, своего рода развернутую этику, этику *in concreto*, и в то же время рассматривал саму этику как высшую политическую науку»<sup>2</sup>. С XV же века, с начала эпохи гуманизма, «моральная философия» стала не только фактором общественной рефлексии, но и элементом системы образования в рамках так называемых наук о человеческом (*studia humanitatis*). По мере того как политика становилась все более публичной, народы постепенно осознавали свое право и обязанность непосредственно в ней участвовать. Но начало подлинного возрождения антимакиавеллизма в политической сфере можно условно датировать рубежом 60–70-х годов XX века.

Первым толчком к нему послужила так называемая студенческая революция, прокатившаяся по Европе и Америке. Потом она аукнулась утергейтским скандалом, фактическим изгнанием с политической авансцены функционально успешного, но не имевшего моральных самоограничений президента Р. Никсона, движением, получившим имя «Разгребание грязи», выдвижением во время президентства Дж. Картера прав человека как одного из приоритетов международной политики<sup>3</sup> и еще многим другим. А главное,

<sup>1</sup> См., напр.: *Переломов Л. С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая*. М., 1981. С. 108–130, 156–169; *Древнекитайская философия*. Т. 1. М., 1973. С. 210–233.

<sup>2</sup> Гусейнов А.А. Мораль и политика: уроки Аристотеля // *Ведомости*. Вып. 24. Политическая этика: социокультурный контекст. Тюмень, 2004. С. 106.

<sup>3</sup> Думается, Дж. Картера в определенном отношении можно рассматривать как предтечу Обамы в плане возрождения моральных, гуманистических критерий как основы политики в подлинном смысле слова. Увы, этот светлый человек, сменивший в Белом доме спустя полтора года ушедшего оттуда с позором и едва избежавшего судебного преследования прожженного циника Р. Никсона, часто проигрывал циничным политикам — и советским, и иранским, и своим внутренним. Но нам не худо бы помнить, что именно благодаря его усилиям стала возможной массовая эмиграция из СССР разных категорий «несогласных». Его люто ненавидели советские лидеры и теперь, уже рефлекторно, ненавидят их идеиные наследники и идеологические приспешники. И дело даже не столько в эмиграции и иных политических столкновениях. Просто Картер — человек, сделанный из другого теста, нежели большинство его «коллег».

моральные ценности стали играть все более заметную роль в оценке обществом происходящего на политических подмостках. И политический класс вынужден был отреагировать на это изменение в самосознании общества.

Этические начала государственной жизни стали объектом достаточно жесткого социального контроля и регламентации. В том числе — на законодательном уровне. В политическом сознании граждан ведущих демократических стран сформировалась установка, согласно которой *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*<sup>1</sup>. Разумеется, процесс этот не был, да и не мог быть, простым. Случались довольно длительные драматические откаты в традиционную сторону политического цинизма. Этот новый ветер можно было игнорировать, но трудно было не заметить. Вот как, например, писал об этом несколько лет назад нынешний президент США Б. Обама: «Тектонические плиты уже пришли в движение. Политика стала предметом морали, а не просто злобой дня, ее начали рассматривать в категориях моральных императивов и абсолютов. А еще политика стала гораздо более личной»<sup>2</sup>. Из книги Обамы «Дерзость надежды» возникает его образ как человека с иной, чем у «обычных» политиков, шкалой ценностей и взглядами, как носителя идеи политики, ориентированной на человека, его нужды и чаяния, а не на некие якобы «высшие» интересы и цели.

В России, в силу трагических особенностей ее истории (не говоря уж о сно-ва вошедших в моду политиканских спекуляциях на специфике нашей якобы «универсальной ментальности»), процесс «морализации политики» начался с запозданием, да и вообще мало заметен. Гораздо заметней политический имморализм. Часто он почти не маскируется и даже открыто провозглашает старый лозунг о якобы несовместности политики и морали. Вполне можно утверждать, что в 2000-е годы у нас произошел *ренессанс макиавелизма*, причем в достаточно циничных и крайних формах, хоть и закамуфлированных популистской риторикой и жестами. У российского государства все больше проявляются черты военно-бюрократической системы управления, что всегда чревато ущемлением интересов и прав людей. По существу, мы столкнулись с попыткой вновь захлопнуть еще недавно довольно широко распахнувшуюся дверь открытого общества. Произошло как раз то, о чем предупреждал К. Поппер, считавший глубочайшей и еще далеко не завершенной революцией в истории переход от общества закрытого, где индивид растворен в коллективности, а взамен получает иллюзию защищенности, к обществу открытому,

<sup>1</sup> Подр. см.: *Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века?* М., 2002. С. 120–124, 160–161.

<sup>2</sup> *Обама Б. Дерзость надежды.* СПб., 2008. С. 35.

где он свободен и должен сам принимать личные решения. Такой переход неизбежно сопряжен со страхом свободы, с желанием и попытками вновь захлопнуть уже отворенную дверь. И, как показывает история, процесс действительно можно задержать. Но это приносит лишь новые беды, ибо вернуться в мнимый «утраченный рай» тоталитаризма невозможно.

В 1980–1990-е годы мы, вопреки всем трагедиям и бедам нашей «печальной и многотерпеливой», по выражению А.И. Герцена, истории, вопреки тяжелым экономическим, социально-психологическим и иным обстоятельствам, вопреки, наконец, ламентациям о нашей якобы неизбывно рабской ментальности, все же смогли сделать несколько важных шагов на пути к свободе и моральной политике. У нас есть основания, глядя в совсем недалекое наше прошлое, с определенной гордостью вспоминать и идею приоритета общечеловеческих ценностей (она хоть и родилась в недрах горбачевского ЦК в основном как «красивый» риторический прием, затем на какое-то время стала фактором практической политики), и полную внутреннего драматизма глубоко нравственную жизнь и судьбу А.Д. Сахарова, и некоторые поступки «раннего» Ельцина, а главное, то охватившее миллионы людей в конце 1980-х – начале 1990-х годов чувство нравственного освобождения от пресса тоталитарного государства, когда общество действительно поднялось с колен. Несмотря на все и весьма серьезные издергки, проблемы и трудности того времени, именно *тот период представляется мне самым достойным и нравственно высоким эпизодом за весь наш XX век* (годы войны я опускаю, к ним счет и критерии особые). Почему он оказался столь кратковременным — самый тяжелый, на мой взгляд, и большой вопрос двух последних десятилетий. В нулевые годы произошло попятное движение, одним из проявлений которого стало возрождение в политической риторике и практике geopolитической парадигмы, причем в безвозвратно, казалось бы, дискредитировавшей себя имперской форме.

## Геополитика: анамнез болезни

Как известно, геополитика (сейчас ее предпочитают называть мировой политикой) — это государственная идеология и обслуживающая ее квазинаучная дисциплина, в основе которой лежит социал-дарвинистский, гомофобный взгляд на мир исключительно как на арену «внутривидовой» борьбы государств, борьбы, в которой меняются задачи, методы, промежуточные цели, но не сама суть: народы — враги, мир — ринг, государства — бойцы на нем, а конфликт — основа основ существования и взаимоотношений. Союзы, блоки и т.п. — лишь тактические уловки, не меняющие глубинной враждебной сути. Этот взгляд на соседей «через оружейный прицел» в разных формах существовал всегда, но как законченная идеологема сложился на рубеже XIX–XX веков. Он стал вли-

ятельным во многих европейских странах, но в предельных формах, как основа государственной политики, воплотился в нацистской Германии и СССР. Этот geopolитический фантом стоил человечеству двух мировых и множества «малых» войн, а также неизбежно сопутствовавших им войн с «внутренними врагами». Словом, geopolитика — это насквозь пропитанный кровью *вид ложного сознания, социальная гомофобия*. Разумеется, и он, и основанные на нем драмы должны изучаться и анализироваться, но лишь как *история болезни человечества, как политическая криминология*. А иной — внегуманитарный — взгляд на мир как на шахматную доску, модель анализа шахматной партии, где люди, да и целые народы, в лучшем случае лишь пешки, а то и просто пылинки, есть не что иное, как апологетика преступности. Он аморален в своей основе и может принести людям лишь горе и страдания.

Новые времена породили и новые формы geopolитики: геоэкономику, геокультуру, информационную geopolитику и т.д. Но ее глубинная конфронтационная и обычно экспансионистская суть от того не изменилась. В этом она недалеко ушла и от нацистской идеологии, и от классического евразийства первых десятилетий XX века.

Казалось бы, страшные уроки минувшего столетия должны были начисто отвратить людей от подобных представлений, а саму geopolитическую логику отправить на свалку истории. Но этого, увы, не произошло. Слишком уж удобна вся эта политическая алхимия для тех, кто благодаря ей вдруг может ощутить себя вершителями судеб мира (или, по крайней мере, судеб миллионов). А еще с этого очень неплохие дивиденды получает немалый и склонный к размножению обслуживающий политиков персонал, так называемые учные приказчики. Их работа — облечь античеловеческие цели в пристойные квазиидеологические одежды, подкрасить их политологическим макияжем, а то и подсказать какие-нибудь манипуляторские «политтехнологические» приемы. Возрождаются и даже «обосновываются» неоимперские химеры. Впрочем, чаще все ограничивается заклинаниями. Так, недавно на весьма респектабельной университетской конференции меня привлек заголовок доклада одного из наших geopolитиков — «Россия в пятерке мировых лидеров». Прочитав начало, предполагающее обоснование этой амбициозной цели, я выяснил, что ее достижение обусловлено не какими-то объективными факторами, а тем, что таков, оказывается (?!), «запрос российской политической элиты, не удовлетворенной нынешним положением России в современном мире», а также тем, что «такая задача совпадает с чаяниями русского народа, в национальном самосознании которого глубоко укоренено представление о России как о великой стране, на протяжении многих веков игравшей ключевую роль в мировой истории». Дальнейшие рассуждения о путях и средствах, которыми предлагается послужить удовлетворению этой «элитной» мании величия и якобы народных чаяний, не стоят того, чтобы их пересказывать. Я слишком

уважаю для этого читателей. А автору того доклада, похоже, неизвестна очевидная для любого нелюдоедского режима посылка, что *внешняя политика должна лишь обслуживать главную — внутреннюю, поскольку именно последняя напрямую связана с интересами граждан страны*, а не отражать некие химеры, рожденные в мозгу рассуждающих у крупномасштабных карт и глобусов политиков и их присных. Не политики и не их идеологические «портные», а обычные люди России и СССР веками расплачивались своими жизнями за политические амбиции и мании величия дворцовых и кремлевских «геополитиков». Вся эта логика густо пропитана кровью несчетных миллионов людей многих стран мира. Но «мертвый хватает живого».

Одна из связанных с этим болезней — «мистическое одушевление государства, на котором... держится государственная мифология»<sup>1</sup>, а также явно целенаправленное нагнетание имперской идеологии с сопутствующими рассуждениями о «российской исключительности», «всемирной миссии» и т.п. При этом расчетливо и цинично эксплуатируются естественные патриотические чувства людей, шулерски подменяемые идеями «государственного величия», «естественных» внешнеполитических интересов и целей, «славянского единства» и т.п., а также фантомные боли так называемого постимперского синдрома. (Мы, впрочем, в этом не уникальны, подобное пережили и Англия после распада Британской империи, и Австрия после краха империи Габсбургов. Но у нас постимперский синдром отягощен еще и синдромом посттоталитаризма.)

Подобная аморальная в своей основе логика во многих отношениях находится в явном противоречии с главными векторами мирового развития и потребностями современных людей, их представлениями о роли и назначении государства в их жизни. Пожалуй, наиболее наглядно это можно проследить на примере проблематики демократии. На наш взгляд, демократия и мораль довольно тесно взаимосвязаны, во всяком случае — в странах с реальными демократическими традициями и институтами. Так называемые простые люди, наученные горьким опытом двух мировых войн, когда ими манипулировали или просто перебрасывали их по планете как облака, отдельные частицы которых по определению не имеют никакой самостоятельной ценности, больше не согласны удовлетворяться ролями периодических, а зачастую и вовсе фиктивных участников политического процесса. *Движение в сторону морализации политики — одна из форм поиска альтернативы geopolitike*. Да и обществу в целом без реальной, а не «управляемой», т.е. имитационной, демократии трудно, а может, и невозможно справляться с теми вызовами, которые непрерывно ставит перед нами ХХI век. Деятельность всех ветвей власти должна быть прозрачна и подконтрольна. Вообще, стремление к *публичности политики*

<sup>1</sup> Драгунский Д. Частное лицо эпохи // Космополис. 2008. № 21. С. 5.

ки — одна из главных движущих сил современной демократии. Лишь демократия (да и то не в полной мере) может обеспечить хотя бы относительную моральность политики, когда она *на деле* руководствуется критериями добра и зла, честности, совести, справедливости, долга и другими моральными категориями. Как писал один протестантский богослов, «человеческая способность к справедливости делает демократию возможной, но человеческая склонность к несправедливости делает демократию необходимой»<sup>1</sup>.

Правда, история знает примеры, когда моральную политику пытались проводить автократическими методами (Гай Юлий Цезарь, Людвиг Баварский, Александр I, список можно продолжить). Как правило, эти попытки предпринимались благонамеренными, т.е. желавшими народу добра, монархами, и, таким образом, все оказывались в зависимости от личных качеств автократа. Чаще всего подобные попытки были малоуспешными, а порой заканчивались трагически. Ведь, как известно, «власть разворачивает, а абсолютная власть разворачивает абсолютно». Поэтому над любым, даже самым прекрасно-душным правителем необходим эффективный общественный контроль. К тому же при автократической форме правления отсутствуют какие-либо гарантии того, что власть от «хорошего» автократа перейдет к такому же «хорошему» наследнику.

Так что те, кто в наше время по-прежнему отрицает органическую связь политики и морали, идут против ветра истории. Именно *наличие либо отсутствие нравственной, моральной компоненты маркирует границу между политической в подлинном смысле и политиканством, политическим интриганством*. Но, как известно, если искусно лавировать, то какое-то время двигаться против ветра вполне возможно. И многое в нашем историческом движении 2000-х годов напоминает именно такое маневрирование. Под лозунгом якобы «поднимания с колен» произошло возрождение авторитаризма и политического аморализма. Приоритет «системных интересов» над интересами гражданина не может быть сбалансирован никаким экономическим либерализмом, который, впрочем, как мы видим, тоже не может быть устойчивым в условиях нынешней якобы «государственнической» модели. Этим, кстати, лишний раз доказывается ущербность тезиса о якобы первичном значении экономики по отношению к моральным и другим культурным факторам. Как бы ни маскировать наблюдаемый *ренессанс макиавеллизма* популистской риторикой и жестами, это всегда происходит за счет ущемления интересов и прав людей. По существу, мы имеем дело с попыткой прикрыть, насколько возможно, довольно широко распахнувшуюся к концу 1980-х дверь в открытое общество. Один из наиболее одиозных примеров этого — то, что произошло у нас после трагедии Беслана. Тогда неспособность государства, прежде всего так называ-

<sup>1</sup> Нибур Р. Дети света и тьмы. Цит. по: Крук Р. Основы христианской этики. М., 2004. С. 50.

емых правоохранительных органов, уберечь граждан от терроризма и разгула насилия была использована как предлог для практической отмены региональных выборов. Иными словами, под флагом «укрепления единства власти» нас лишили существенной части наших конституционных прав и свобод. Да и в самые близкие годы и даже месяцы несложно найти примеры подобных политических спекуляций и манипуляций массовым сознанием.

Что же касается «поднимающейся с колен России» и «лихих девяностых», то я считаю, что «с колен» мы как раз поднимались в период перестройки, условно с 1987 по 1993 год — *самое достойное, самое нравственно высокое время в нашей истории XX века*. После бесконечной череды десятилетий тоталитаристского пресса оказалось, что у множества людей сохранились мужество и силы, чтобы распрямиться и заявить о себе не как о бесправных холопах, а как о гражданах. Да, одновременно поднялось многое пены и грязи, но после всех измывательств над человеческой личностью, на которые был столь горазд «реальный социализм», удивительно не это, а противоположное — то, что чувство человеческого достоинства не умерло, а проявлялось во вполне цивилизованных формах (во время тогдашних многотысячных демонстраций и шествий не было разбито ни одно окно, не перевернута ни одна машина). Когда ломаются любые, пусть даже изжившие себя ценностные системы, временная нравственная аномия неизбежна. Послевоенный скачок преступности в проигравших войну Германии и Италии — тому подтверждение. А мы ведь тоже, победив внешний фашизм, проиграли в XX веке свою «войну», войну за создание в собственной стране условий для достойного существования Человека. И кстати, очень весомая доля преступлений и аморальных действий в пресловутые «лихие девяностые» была совершена не «простыми» людьми, а политическими «мутантами», легче других скинувшими советские одежды и перекрашившимися в «людей нового времени». А теперь они, использовав пусть несовершенную, но реальную свободу 1990-х как время «клондайка» для личного обогащения и преуспеяния, наловив немало рыбки в тогдашней мутной воде, небезуспешно выплескивают вместе с ней и главное достижение тех лет — демократию.

Причины, по которым России никак не удается выскочить из исторического беличьего колеса, избавиться от проклятия срывов в авторитарную колею, преодолеть извечный антиличностный характер российской государственности, — тема особая и в высокой степени дискуссионная. В свое время я отдал немало времени ее рассмотрению с точки зрения концепции исторических перекрестков<sup>1</sup>. В данной работе я не собираюсь ее затрагивать и скажу лишь, что после того, как жизнь и судьба пяти поколений — от родившихся в

<sup>1</sup> Подр. см.: Оболонский А. Драма российской политической истории: система против личности. М., 1994; *Он же*. Человек и власть: перекрестки российской истории. М., 2002.

1880-е до родившихся в 1960-е — были принесены в жертву молоху советского тоталитаризма, после занявшего три четверти столетия «штрафного круга», в последнее десятилетие XX века, несмотря на все это, наше общество смогло вновь выйти на новый перекресток своей судьбы. На нем в очередной раз решается, по какому из путей мы пойдем дальше: вернемся на накатанный авторитарный, где человеческой личности при всех политических формах и режимах правления отводится роль лишь пресловутого винтика, или же наконец перейдем на трассу устойчивого демократического персоноцентристского развития, где жесткие ухабы в начале пути формируют у людей чувства социальной ответственности, независимости, личного достоинства.

Уже без малого два десятилетия весы нашей исторической судьбы колеблются. В «лихие девяностые» они склонялись в сторону либеральной «чаши», в 2000-е — в обратную. Романтический оптимизм первых лет, вполне сосуществовавший с циничным pragmatismом приобретателей «плохо лежавшей» госсобственности и другими, по меньшей мере, неоднозначными событиями, постепенно уступил место иным чувствам, а с конца 1990-х — и оправданному беспокойству в связи с *опасностью опять вернуться в прежнюю колею, хоть и во внешне модернизированном ее варианте*. В 2000-е процесс обратного движения набрал силу. Он имеет несколько составляющих. Мы остановимся на двух идеологических мифологемах, интенсивно и целенаправленно используемых официозной пропагандой: державно-патриотической мифологеме и мифологеме особого пути России.

### Эксплуатация державного патриотизма

Нам, обитателям «одной шестой части суши», в XX веке пришлось пройти не только через физические страдания и материальные лишения. Несколько переломов пережили и психика, и моральное сознание людей. Режим на протяжении десятилетий, используя целый набор методов: репрессии, идеологическое оболванивание, подкуп отдельных групп, формировал «советского человека». И во многом ему это удалось. Сложился особый личностный тип — *homo soveticus*<sup>1</sup>.

Система обанкротилась: сначала идеологически, затем экономически, а в довершение всего — политически. Однако люди, взращенные ею, никуда не исчезли. У них началась — а во многом и продолжается до сих пор — жестокая морально-психологическая ломка. Причем она перешла даже на их детей, не испытавших «прелестей» советской жизни. Разумеется, эта ломка по-разному

<sup>1</sup> Его социологический портрет см., напр., в: *Левада Ю.А. К итогам изучения «человека советского» // Ищем человека. Социологические очерки 2000–2005. М., 2006. С. 263–336*. На эту тему вообще написано немало ярких страниц в разных жанрах, и она не нуждается в моем пере-

протекала у разных социальных групп, этносов и поколений. Это предмет отдельных исследований, для которых, возможно, еще не пришло время<sup>1</sup>. Для нашего сюжета важно лишь зафиксировать факт массовых личностных деформаций, связанных с девальвацией прежних ценностей и необретением новых. Общество оказалось в яме моральной аномии. Видимо, это было неизбежно. Но от этого, как говорится, не легче. Романтические надежды на быструю перестройку жизни и массового сознания под воздействием «невидимой руки рынка» скоро обнаружили свою утопичность. Этому также способствовали социально-экономические и политические обстоятельства. В результате базовая либеральная ценность — свобода — была в значительной мере девальвирована и дискредитирована в общественном сознании. Возникла противоположная утопия — тоска по «порядку».

На такой почве патриотическая идеологема была просто обречена на успех. Но тем, кто сосредоточил в своих руках почти монопольный доступ к медийным и иным «усилителям», нужен был патриотизм особого рода, накрепко связанный с возвеличением государства и власти. Этот квазиэтатизм, фешизация власти как таковой, предполагает, что она есть главный, если не единственный, стержень, на котором держится общество. Последнее почти отождествляется с государством, которое как бы получает исключительное право представлять родину и народ, особо не интересуясь при этом его мнением. Происходит *подмена патриотизма естественного, т.е. теплого чувства по отношению к своей стране, к ее людям, к «малой родине»*, наконец, «патриотизмом» казенным, предполагающим нерассуждающее преклонение перед властью и ее демонстративную поддержку.

Шulerская суть этого трюка была понятна многим еще в позапрошлом веке. Но ограничимся лишь парой звучащих весьма актуально цитат на сей счет. Л.Н. Толстой в статье «Христианство и патриотизм» писал о «гипнотизации» народа посредством разжигания патриотизма: «Патриотизм есть не что иное для правителей, как орудие для достижения властолюбивых и корыстных целей, а для управляемых — отречение от человеческого достоинства, разума, совести и рабское подчинение тем, кто во власти»<sup>2</sup>. А почти забытый ныне, но в свое время авторитетный русский публицист Варфоломей Зайцев опубликовал в 1877 году в газете «Общее дело» статью «Наш и их патриотизм», где проанализировал официозную подоплеку славянофильского псевдопатриотического славословия и противопоставил ему альтернативу подлинного патриотизма: «Есть два манера любить свой народ и свое отечество. Первый манер любить его так, как каждый из нас любит хорошее жаркое... Этот способ люб-

<sup>1</sup> Знаменитый историк Великой французской революции Ф. Олар считал, что современник в принципе не может постичь истинный смысл происходящих на его глазах исторических событий.

<sup>2</sup> Толстой Л.Н. Христианство и патриотизм // Полн. собр. соч. : в 90 т. Т. 39. С. 65.

ви чрезвычайно психически прост и понятен вся кому идиотам и признается единственным нормальным. Надо сознаться, что в сравнении с этой простотой наше народолюбие и наш патриотизм представляются вещью до того сложной, что непонимание его идиотами сопровождается для них смягчающими обстоятельствами... Относясь беспристрастно к своей родине, мы видим в ней вместо сочного жаркого одну из самых обездоленных частей земного шара... Официальные патриоты заинтересованы в том, чтобы она такою и оставалась, так как и в этом виде она им представляет вкусное блюдо, снабжая в изобилии севрюжиной, морошкой и вологодскими рябчиками. Мы же заинтересованы в том, чтобы вывести родину из этого невзрачного положения. Беспристрастный человек может легко рассудить, чей патриотизм бескорыстнее и чьи стремления выгоднее для самой родины»<sup>1</sup>. В басенной форме отвечал на тот же вопрос наиболее глубокий и едкий из критиков российского казенного имперского самосознания — М.Е. Салтыков-Щедрин. Помните его сказку о маленьком кроте, который пытался выбраться к свету и солнцу из холодной сырой норы, но столкнулся с категорическим материнским запретом, сопровождавшимся тем аргументом, что эта темная и сырая нора есть его отчество? Сказка так и называется: «Добрый патриот». В другом месте писатель ядовито замечает: «Начальство полагает, что наилучшее выражение патриотизма заключается в беспрекословном исполнении начальственных предписаний»<sup>2</sup>. В.О. Ключевский, прослеживая траекторию российской истории, в которой усилению государства, как правило, сопутствовало ухудшение положения подданных, сформулировал резюме этого процесса с гениальной лапидарностью: «Государство пухло, а народ хирел»<sup>3</sup>.

Увы, эти и другие предостерегающие голоса чаще всего заглушались риторикой иного рода, громкой, разнужданной и уже открыто апеллировавшей не к высшим и теплым сторонам человеческих душ, а к низшим, пропитанным страхом и ненавистью ко всему «не нашему». И при этом в ней все больше звучал державно-имперский металл, тональность, которую еще А.И. Герцен уничтожительно характеризовал как «петербургский патриотизм, который похваляется количеством штыков и опирается на пушки», а также как «патриотический сифилис».

«Тонкая красная линия» отделяет патриотизм от поначалу почти незаметного перерождения его в национализм. Дальнейшее происходит уже по иной логике, по законам, описывающим, например, движение под гору. Наш великий философ В.С. Соловьев говорил, что в России даже самый умеренный национализм превращается в «бешеный», и отмечал неумолимость сползания по

<sup>1</sup> Зайцев В. Наш и их патриотизм // Прометей. 1966. № 1. С. 295–296.

<sup>2</sup> Салтыков-Щедрин М.Е. Признаки времени // Полн. собр. соч. СПб., 1906. Т. 7. С. 171.

<sup>3</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории : в 8 т. М., 1957. Т. 3. С. 12.

четырехступенчатой «лестнице»: национальное самосознание — национальное самодовольство — национальный эгоизм — националистическая ненависть<sup>1</sup>. Изначальное доброе содержание патриотизма исчезает, уступая место шовинистической злобности по отношению к другим.

Думается, в основе многих форм национализма (включая шовинизм) лежит глубоко замаскированный, по большей части неосознаваемый комплекс неполноценности. Базирующаяся на нем идеология проникнута духом поиска постороннего козла отпущения, т.е. возложения ответственности за собственные беды и неудачи не на самих себя, а на неких злокозненных ино-родцев. Погромный потенциал такого рода «неопочвенничества» может обращаться и часто обращается на любые национальные меньшинства, на этнических соседей и даже на «титульную» нацию. Примеров его, увы, немало и на территории бывшего СССР, и в самой России. Проблема эта настолько сложна и болезненна, что ее никак нельзя обсуждать походя, наряду с другими вопросами. Замечу лишь, что комплекс национальной неполноценности, казалось бы, уж никак не должен быть присущ нашей великой нации, для коей к тому же открылось сейчас необъятное поле деятельности по обустройству собственной жизни и страны без поиска каких-то «злоумышленников», которые якобы задумали сгубить более чем стомиллионный народ с тысячелетней культурой, живущий на богатейшей земле.

Тем не менее тесно сопряженный с национализмом «стихийный народный империализм» — эмпирический факт, от которого не уйти. Обычно понятие империализма применяют к государственно-идеологическим сферам. Однако существует и империализм «народный», присущий так называемым простым людям. Явление это интернациональное и характерно, например, для французского (а до 1945 года — и немецкого) массового сознания ничуть не в меньшей степени, чем для российского. Нередко можно слышать, как какой-нибудь обычатель с кругозором, ограниченным его убогой повседневностью, интуитивно рассуждает почти в классических geopolитических категориях государственных интересов, интернационального долга и т.п. Применительно к азиатской части СССР упор делался на «цивилизаторскую миссию» России; применительно же к Восточной Европе и Прибалтике главный тезис звучал приблизительно так: мы их освободили, а они, неблагодарные, не захотели жить по-нашему! При этом почему-то не приходит в голову, что «освобождение», сопровождающееся стремлением принудить «жить по-нашему», называется не столь возвышенно, а совсем иначе. Кто-то может возразить, что вся эта народная империалистическая психология сложилась отнюдь не спонтанно, а была внушена массам по идеологическим каналам. Однако если это и

<sup>1</sup> См. напр., посвященную этой проблеме монографию А.Л. Янова «Патриотизм и национализм в России. 1825—1921». М., 2002.

справедливо, то лишь отчасти. Как свидетельствует история мощнейшей советской системы массовой пропаганды, последняя бывала эффективной лишь в тех случаях, когда ей удавалось «оседлать» уже существовавшие в массовом сознании представления. В данном случае она лишь усилила глубинные стереотипы традиционалистского сознания, отражавшие настороженную неприязнь ко всякого рода «чужакам», и, манипулируя этими стереотипами, направила агрессию против того «врага», возмущение которым в данный момент больше всего отвечало потребностям текущей политики. Как далеко все это от позиции, заключенной в простых некрасовских строках: «Кто живет без страданий и боли, тот не любит отчизны своей».

Здесь мы выходим на вторую из названных мифологем — на химеру особого пути.

### **Особый путь — неизбежность или миф?**

Миф особого пути — извечная российская консервативная утопия. Но не станем сейчас углубляться в историю, а сделаем акцент на современном смысле этого мифа. За последнее десятилетие он занял непомерно большое место как в массовом, так и в «просвещенном» сознании наших соотечественников. Одни — условно назовем их патриотами — его лелеют и пестуют. Другие — опять же условно, западники — относятся к нему как к несчастью или, по меньшей мере, как к плохому климату, в котором им выпало жить. Но и те и другие трактуют его как нечто фатальное, как якобы нашу непреодолимую судьбу в духе греческих трагедий.

«Просвещенные патриоты» являются не только активными пользователями мифа особости. Многие из них — его редакторы и даже конструкторы. С позволения сказать, «концепция суверенной демократии» имеет отнюдь не народное происхождение — она зародилась в конкретных мозгах и с вполне конкретными целями. То же относится и к идеологеме «ресурсного государства», согласно которой так называемый административный ресурс — отнюдь не преступное отклонение от выстраданных цивилизацией стандартов, даже не просто норма, а единственный эффективный механизм, способный обеспечить функционирование российского государства. Нормой объявлены и клиентельные отношения между держателями ресурса и потребителями государственных услуг, а категории «право», «конституция», «демократия» и другие подобные западные выдумки якобы имеют весьма ограниченное отношение к российской реальности, да и в принципе нам мало подходит<sup>1</sup>. Их ведь тоже ввел в оборот и легитимировал как нашу якобы естественную и неизбывную специфику отнюдь не народ, а прикормленные «ученые приказчики», вся

<sup>1</sup> См., напр.: Кордонский С.Г. Ресурсное государство. М., 2005.

«идеология» которых состоит в том, чтобы удачно склеить еще существующие, но отнюдь не доминирующие патриархальные стереотипы массового сознания, и исходящий «сверху» заказ. Реально подобная позиция (независимо от субъективных намерений ее выразителей) работает на легитимацию и, елико возможно, на увековечение нынешнего явно неблагополучного *status quo* через очередную реанимацию идеи якобы имманентности особого пути России, которую почему-то «умом не понять».

Впрочем, оставим тех профессионалов-особистов, которые впрямую корячатся от мифа особости. С ними все более или менее понятно, и интерес они представляют не в научном, а совсем в иных аспектах, прежде всего в плане социальной ответственности таких претендующих на интеллектуализм мифологизаторов.

В гораздо большей степени требует анализа другое — по меньшей мере, двойной, на мой взгляд, негативный эффект мифа особости. Во-первых, он, как любая легитимация фатальности, оказывает на людей деморализующее, обезоруживающее воздействие, подавляя в них потенциал инициативности, желания добиваться перемен к лучшему и вообще быть хозяином своей жизни. Во-вторых, он служит лукавым «самооправданием» по модели «ничего нельзя сделать, все предопределено», а на самом деле формой пассивной адаптации к неблагоприятным условиям, способом «выживания» в заданных и якобы непреодолимых обстоятельствах. Что на деле более вредно и опасно — предоставляя судить другим, в том числе нашим высоколобым либералам-западникам, лишь разводящим руками и рассуждающим о неготовности нашего народа к модернизации, о чуждости для него ценностей свободы, демократии, прав человека и уж во всяком случае нежелании за них бороться.

Но, может, наш особый *Zonderweg*<sup>1</sup> — действительно печальная неизбежность российской исторической судьбы? Помнится, герой одного рассказа Н.С. Лескова, безуспешно пытавшийся внедрить в некоем уезде разные полезные средства улучшения жизни, в конце концов отчаялся со словами: «Вам ничто хорошее не подходит». К счастью, жизнь не подтверждает этого катастрофичного умозаключения. А уж плоды западной цивилизации не просто подходят, а вовсю используются даже самыми крайними и громкими антизападниками. Факты многозначны. И лишь ограниченность объема книги останавливает меня от соблазна выстроить, по меньшей мере, две цепочки эмпирических фактов из российской жизни и истории, одна из которых будет по видимости убедительно «работать» на одну, а вторая — на противоположную позицию. Даже в нашей квазиэлите, при всей ее интеллектуальной ограни-

<sup>1</sup> Это понятие родилось в Германии в период зарождения национального романтизма, было очень популярно в первой половине XX века, но ныне полностью вышло из «моды» вместе с осознанием того, куда этот особый путь немцев завел.

ченности и притом, что в ее составе оказались далеко не самые светлые головы страны, идеологию особого пути поддерживает меньше половины респондентов, а большая часть разделяет в той или иной мере общецивилизационные ценности<sup>1</sup>. Поэтому, на мой взгляд, приписывать массовому сознанию россиян подчиненность химере особого пути означает другими словами говорить о *нашей национальной неполноценности*. Однако полагаю, что даже самое критическое видение всех трагедий и несุразностей нашей истории и современности не дает оснований для подобного «приговора».

Очень убедительно, по-моему, это показал Э. Паин в книге «Распутьца»<sup>2</sup>. Ее цель — противопоставить объективное научное знание мифологии культурной предопределенности, а основная идея — показать, что «концепция “особой цивилизации”, обусловливающая и “особый путь”, и “особую демократию” России — весьма распространенный в мировой практике способ оправдания незыблемости авторитарных режимов»<sup>3</sup>. Что это есть не что иное, как идеологически ангажированная geopolитическая спекуляция в интересах определенных групп, а ее навязывание имеет простую и прозаичную цель — исторически освятить сложившийся в 2000-е годы политический режим с его «вертикалями» и патернализмом.

Э. Паин разделяет мою озабоченность тем, что наши либералы, пусть с иными чувствами, но охотно принимают тот же миф и тем укрепляют его. Как и я, он отдает дань уважения здравому смыслу «простых» людей, движущемуся к пониманию «того, что источником произвала выступают не “те, понаехавшие, инородцы”, а свои “родные” начальники, приватизировавшие власть в корыстных и, следовательно, антнациональных интересах»<sup>4</sup>. Мы с ним расходимся в некоторых моментах. Мой образ движения цивилизаций — это колеи с периодическими «стрелками», на которых общество может перейти на иную колею, образ Паина — распутьца, т.е. отсутствие дороги, и потому относительно легкая возможность изменения пути в подходящий момент. По-разному мы трактуем и некоторые методологические моменты, связанные с этическими и иными социально-психологическими стереотипами сознания. Но я полностью разделяю главную авторскую позицию — очень конструктивную, по-моему, мысль об отсутствии какого-либо «цивилизационного запрета» на переход России от авторитарного к правовому режиму<sup>5</sup> и представление о том, что у нас, наряду с подданническим менталитетом, в обществе с давних пор существовала и существует альтернативная, персоноцентристская

<sup>1</sup> См. на этот счет весьма показательные эмпирические данные опроса фонда «Никколо М»: Афанасьев М.Н. Российские элиты развития: запрос на новый курс. М., 2009.

<sup>2</sup> См: Паин Э.А. Распутьца: полемические размышления о предопределенности пути России. М., 2009.

<sup>3</sup> Там же. С. 5.

<sup>4</sup> Там же. С. 188.

<sup>5</sup> Там же. С. 13.

контркультура, а «вся русская классическая литература... доказательство национальных российских корней концепции гражданского общества... ее защитница и нравственный гарант»<sup>1</sup>. В этом — главном — наши концепции очень близки и дополняют друг друга. Но гораздо важнее, что они нацеливают не назад, не на воспроизведение все тех же архаичных патриархальных моделей взаимодействия народа и властей предержащих, многажды доказавших свою историческую бесперспективность, а в нынешний век и просто разрушительных, грозящих стране и ее гражданам реальным коллапсом, а вперед — на социальную модернизацию.

До сих пор мы как социум были не слишком удачливы в выборе исторических путей. Как все сложится на этот раз? Переживаем ли мы сейчас «хмурое утро», но следующего, обещающего наконец хорошую социальную погоду дня или же опять с несущественными вариациями повторится все тот же дурной цикл «Дня сурка»? Не берусь давать оценку вероятности реализации разных возможностей. Но важно в полной мере осознать собственную ответственность за судьбу страны. История показывает, что в критические периоды не только позиция и желания так называемой политической и прочей элиты, а воля и поведение обычных людей, рядовых граждан страны, в подлинном, а не в казенno шовинистском смысле поднявшихся с колен и обретших личностное сознание и достоинство, могут стать решающими факторами, которые определят дальнейшую траекторию развития. Если же мы по-прежнему будем упиваться нашей «的独特性» или сокрушаться из-за нее же (в данном случае модус несуществен), то перспективы наши печальны. История вновь предоставила нам возможность повлиять на будущее своей страны и, кто знает, может, в чем-то и на судьбы других стран. Мы уже много раз упускали свой шанс. А ведь нынешний может оказаться последним...

## Теории бюрократии: классика и современная эволюция

По существу, все многообразие трактовок бюрократии можно свести к четырем основным типам: веберовской, марксовой, имперской («азиатской») и современной — условно назовем ее реалистической. Данный раздел посвящен краткому изложению их основных постулатов и, в определенной мере, динамики их развития. Исходя из жанра и цели книги, мы не будем придерживаться хронологического принципа. Поскольку большую часть XX века в области государственного управления господствовала веберовская парадигма, то к ней мы в первую очередь и обращаемся.

<sup>1</sup> Паин Э.А. Распутица: полемические размышления о предопределенности пути России. С. 201.

## Концепция М. Вебера — В. Вильсона

В начале прошлого века выдающийся немецкий социолог Макс Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа, пришедшей на смену организации патриархальной (по Веберу — патrimonиальной). Возникновение бюрократической организации в веберовском смысле слова многие считают таким же важным этапом в развитии человеческой цивилизации, как переход от феодальных отношений к капиталистическим. Бюрократическая организация пришла на смену системе патриархальной, средневековой администрации, при которой обычному рядовому человеку без денег и связей добиться справедливости зачастую было практически невозможно: сроков рассмотрения дел не существовало, порядок их производства и подведомственность были крайне неопределенными, а главное, во всем господствовало личное усмотрение решающего вопрос, иными словами произвол с его непременными спутниками — взятками, вымогательством, протекцией. Исход дела решали не правота человека, не объективные обстоятельства, а его статус, богатство, связи, ловкость, умение задобрить нужную персону.

Впрочем, справедливости ради надо отметить, что в определенных обстоятельствах и для определенных людей патриархальная система была удобна, поскольку, найдя с «нужным лицом» должный личный контакт, проситель мог без формальных проволочек (а часто и вопреки закону) решить свое дело. Но, разумеется, это сомнительное достоинство никак не перевешивало недостатков такой системы.

И вот в качестве альтернативы ей стала складываться иная форма решения текущих дел, которой (в идеале) присущи ведение последних компетентными и бесстрастными исполнителями, в полном соответствии с законодательством, упорядоченность делопроизводства, свобода от субъективных влияний. Организация такого типа предполагает господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не зависит от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Все равны перед единым порядком. Унификация становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений. Такова концепция рациональной бюрократии по Веберу, определившему ее как «организацию с пирамидальной структурой власти, использующую силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддержать эту структуру»<sup>1</sup>.

В качестве основных он выделил следующие ее характеристики:

1) компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, т.е. зафиксирована нормативно;

<sup>1</sup> Weber M. Bureaucracy // From Max Weber / Gerth H., Mills C., eds. N.Y., 1946.

- 2) иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;
- 3) вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, отдача приказов и директив и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;
- 4) все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, т.е. должны быть компетентны не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей (например, юриста, экономиста, инженера, военного и т.п.), но и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом<sup>1</sup>.

Разумеется, Вебер не стремился в своих определениях перечислить все черты бюрократии как социального явления. Будучи, помимо всего прочего, и крупнейшим методологом науки, он прекрасно понимал иллюзорность любых претендующих на универсальность дефиниций и вел анализ на уровне так называемых идеальных типов, выделяя инвариантные, т.е. неизменные, устойчивые и главные признаки бюрократии. Но ведущую ее доминанту он зафиксировал предельно четко: бюрократическая организация — наиболее рациональное институциональное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе и основа ее рациональности состоит в обезличенности ее функционирования, что дает гарантии от произвола конкретных исполнителей.

В американской административной науке близкую парадигму развивал в конце XIX века будущий президент США В. Вильсон. Его главный труд по этой проблеме, ставший, как считается, классикой и источником вдохновения для многих поколений американских административистов, «Изучение администрации» («Study of Administration»), был опубликован даже раньше основных трудов Вебера — в 1887 году. Основные посылки теории Вильсона — наличие единого управляющего центра в любой системе правления как необходимая предпосылка ее эффективности и ответственности, структурное сходство всех современных правительств, отделение управления от политики, профессионализм служащих, организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности, наличие хорошей администрации как необходимое условие модернизации человеческой цивилизации и достижения благоденствия<sup>2</sup>.

Как видно, Вебер и Вильсон, идя с разных сторон, сформулировали, в сущности, аналогичные концепции. Ведь, по Веберу, бюрократическая организа-

---

<sup>1</sup> См.: *Weber M. Theory of Social and Economic Organization. N.Y., 1947; Gawthrop L. Bureaucratic Behavior in the Executive Branch. N.Y., 1969. P. 2.*

<sup>2</sup> См.: *Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989. P. 20–25.*

ция — технически самая совершенная из всех мыслимых организационных форм. Ее превосходство, проявляющееся в четкости, быстроте, компетентности, преемственности, единстве, субординации, стабильности, относительной дешевизне и, наконец, в безличном характере деятельности, ставит ее настолько выше всех прочих видов организации, насколько механическое производство выше ручного. Короче говоря, бюрократия для него — это господство профессионализма над некомпетентностью, нормы над произволом, объективности над субъективностью. В области кадровой политики эта идеологема нашла практическое воплощение в так называемой системе заслуг и достоинств и построенной на ее основе модели приема на госслужбу и продвижения через сито экзаменов, периодических аттестаций и т.п.

Суммируя описание этой модели, можно, пожалуй, выделить три ее главных «идеологических» постулата:

- 1) бюрократия одинаково эффективно служит любому политическому «хозяину», но не вмешивается при этом в политику;
- 2) это наилучшая из всех возможных форм организации;
- 3) важнейшее ее достоинство — независимость от воздействия субъективных — человеческих — влияний на принятие решений.

Любопытно, что в некоторых, чисто организационных моментах веберовская концепция чиновничества оказалась универсально приемлемой для самых разных политических режимов — от демократических до тоталитарных. Хотя для последних — в явно усеченном виде: вместо аполитичности действовал принцип партийности, т.е. на практике полной послушности партийному лидеру (фюреру) или партийному руководству.

Думается, дело в том, что безраздельное долговременное господство веберовских конструкций было обусловлено факторами более общего порядка. Во-первых, это было связано с потребностями определенного этапа индустриального развития, для которого иерархизированная и максимально стандартизованная система управления была жизненно необходима. Во-вторых, это совпало с общей и долгое время господствовавшей в мире тенденцией к усилению роли государства — с государственным интервенционизмом. А такому стремящемуся к максимизации своего влияния государству нужна эффективная исполнительная бюрократия. Наконец, в-третьих, это соответствовало в целом характерному для того времени функциональному, прагматическому подходу к человеку прежде всего как к орудию для выполнения неких общих задач, как к элементу индустриальной, политической, военной или иной «машины», организационной системы.

На задававших тон промышленных гигантах с их конвейерным производством господствовали доктрины фордизма-тейлоризма, для которых человек был лишь трудовым ресурсом, которым можно манипулировать посредством увеличения-уменьшения заработка и наказаний. В рамках же социалистиче-

ской идеологии сталинистского образца человеку открыто отводилась роль винтика (впрочем, те, кто захватывал верхушку пирамиды власти, присваивал себе роль отвертки либо пытался это сделать). По сути, мало от нее отличалась идеология национал-социализма, разве что своей мифологией и ритуалами. Неслучайно XX век — эпоха массовых партий, т.е. политической формы деиндивидуализации личности. В этой связи вспоминается замечание нашего кинорежиссера М.И. Ромма, что символом XX века для него является площадь, запруженная кричащими и движущимися по командам людскими толпами.

Вебер не дожил до гитлеризма. Думаю, ему разве что в страшном сне могла бы привидеться логическая связь некоторых его теоретических построений с фашизмом или другими формами тоталитаризма. Однако объективно некоторые его идеи оказались созвучны антиличностному духу времени. Базовая посылка Вебера о необходимости устраниния влияния субъективного (или, говоря другим языком, человеческого) фактора в социальной организации попала в унисон с общим антигуманистическим настроем межвоенной и отчасти послевоенной эпохи, с периодически воскресающим (а в России — никогда и не умиравшим) мировоззрением, согласно которому человек лишь средство для достижения более «высоких», надличностных целей. И так продолжалось достаточно долго, но не могло продолжаться бесконечно.

### **Левая антибюрократическая парадигма и ее противоречия**

Исторически она начала формироваться задолго до Вебера, у молодого Карла Маркса, но концептуально выглядит как попытка теоретического опровергения веберовских постулатов. (Порой это даже вводит в заблуждение не сильных в хронологии студентов.)

Если Вебер в своей трактовке бюрократии выступает как ценностно нейтральный позитивист, то Маркс, с его открытым ценностным отрицанием универсальной социальной полезности государства, стоит в своем отношении к бюрократии на прямо противоположных позициях. В этом он полный нигилист. Бюрократия в его описании выглядит абсолютным злом. Даже простой перечень марксовых пунктов критики бюрократии выглядит весьма впечатляюще. Здесь и подмена общественного интереса частным интересом власти и конкретного чиновника, т.е. «присвоение государства» чиновничеством; и органическая неспособность бюрократии решать подлинные проблемы, отсутствие у нее государственного разума; и извращенное восприятие действительности, отрыв от нее, предвзятость, произвол, возрастающий по мере продвижения к вершине бюрократической иерархии; и корпоративность, своеокрытие этой иерархии; и карьеризм как образ ее жизни; и ее притязания на монопольную компетентность; и формализм... Наиболее интегральной ха-

рактеристикой Марксова видения бюрократии является распространение на нее его знаменитой категории отчуждения. В целом же бюрократия, по мнению Маркса, есть организм-паразит, принципиально неспособный быть ни носителем разума, ни выразителем всеобщих интересов<sup>1</sup>.

Что и говорить, критике Маркса, несмотря на то что она опиралась на анализ весьма ограниченного материала (главным образом деятельности бюрократии германских государств первой половины XIX века), не откажешь в глубине и большой обобщающей силе. Негативные черты бюрократии он обозначил четко и точно. Его суждения (правда, в очень разной степени) применимы и к большинству современных бюрократий. Например, когда в былые времена удавалось в печати критиковать советскую бюрократию, то соответствующие цитаты из Маркса использовались в качестве прикрытия для облегчения прохождения работ (у профессионалов это называлось «обкладывать подушками»).

Все же представляется, что Марков взгляд на проблему содержит один принципиальный дефект. Это его идеологизированная односторонность, ограниченность. Как последовательный антигосударственник, Маркс, естественно, не видел ничего хорошего и в современной ему форме государственного управления и предрекал ей неминуемый крах (кстати, в этом он очень близок к Бакунину и Кропоткину). Но если принять такого рода критику за полный анализ, то остается непонятным, каким образом и почему государственные аппараты разных стран вообще до сих пор существуют, а во многих случаях и довольно успешно функционируют.

Да и сам К. Маркс не был до конца последователен в своем антибюрократизме. Если в его ранних работах разрушение бюрократической структуры как таковой провозглашалось целью революции, то в анализе уроков Парижской коммуны он уже признавал необходимость сохранить чиновничий аппарат на переходный к социализму период, лишь сократив и удешевив его.

Впрочем, в России именно крайний вариант позиции Маркса, что называется, пришелся ко двору. Его, хотя и без ссылок, фактически инкорпорировали разного толка анархические «нигилисты». Их неприятие российского деспотического, абсолютистского государства было распространено на любое государство как таковое вообще.

В Европе ближайшие последователи Маркса — деятели II Интернационала — пошли еще дальше позднего Маркса. Отказавшись от риторики об отмирании государства, они заменили ее идеей мирного владения государственной машиной для использования ее в интересах всего общества. В России же

<sup>1</sup> Подробный монографический анализ Марковой концепции бюрократии см.: *Макаренко В.П. Анализ бюрократии классово-антигегионистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов н/Д, 1985.*

В. Ленин в своем фирменном стиле менял взгляды на 180 градусов в зависимости от политической ситуации и нужд: если летом 1917-го в работе «Государство и революция» он выступил почти как крайний антигосударственник, то, когда спустя всего несколько месяцев власть оказалась в руках большевиков, основой их курса стало максимальное возможное огосударствление всего и вся, а в области кадровой политики — занятие большевиками всех ведущих позиций, плюс установление жесткого политического контроля над аппаратом через так называемых комиссаров, плюс прием на службу неисчислимого количества малоквалифицированных так называемых совбарьшень. Итоги, как известно, были плачевны. И Ленин, надо признать, увидев процесс бюрократического перерождения своих «кадров», в конце жизни попытался — впрочем, безуспешно — остановить этот процесс. Загнать джинна обратно в бутылку невозможно. В результате в СССР произошла беспрецедентная по масштабам тотальная бюрократизация всех сфер общественной жизни. Да и вообще один из горьких уроков «реального социализма» состоит в том, что итогом практических попыток реализации Марковой антибюрократической утопии стало появление худшего порождения бюрократического государства — так называемого нового класса как фактического распорядителя всем национальным богатством.

Впрочем, здесь просматривается имманентная противоречивость вообще всей левой идеологии — непримиримо жесткая критика государственной бюрократии до прихода к власти и резкое расширение опоры на бюрократические рычаги при ее получении. Примером тому может служить практика социал-демократических правительств.

В 50–60-е годы XX века антибюрократическую фразеологию Маркса взяли на вооружение неомарксисты: сначала М. Джилас, затем Г. Маркузе, Ж.-П. Сартр и другие — радикальные экзистенциалисты и даже неофрейдисты. Лозунгом последних стало «соединить Маркса и Фрейда». Так, крупный постфрейдист Э. Фромм обосновывал антибюрократическую идеологему с позиций гуманизма. Он писал, что «активное и ответственное участие в делах общества требует замены бюрократического способа управления гуманистическим», видя главную опасность именно в том, что Вебер считал едва ли не главным достоинством бюрократии, — в деперсонализации отношений между чиновником и гражданином: «Как только человек сводится к простому номеру в каком-то списке, настоящие бюрократы могут совершать по отношению к нему самые жестокие поступки, и не потому, что ими движет жестокость... а потому, что они не испытывают никаких человеческих чувств по отношению к своим подопечным... их совестью является выполнение долга, люди как объекты сочувствия и сострадания для них не существуют»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Фромм Э. Иметь или быть? М., 1990. С. 191, 193.

В рамках происходящей в последние десятилетия и еще не завершенной выработки новой парадигмы государственного управления активизировалась критика бюрократии как таковой, особенно со стороны молодых интеллектуалов и разного толка антиглобалистов. Впрочем, главный объект их критики — бюрократия международная, в первую очередь брюссельская и нью-йоркская. С одной стороны, в их нападках немало поверхностной риторики и демагогии, хотя есть и многое вполне разумного и справедливого, но с другой — сам подход к оценке бюрократии не только с точки зрения разного рода критериев эффективности, но и с позиций «простой» человечности, гуманизма представляется важным и конструктивным. И в этом видится определенная, и немалая, актуальность и ценность Маркса критического наследия.

### Имперская модель

Поскольку эта модель свое наиболее полное воплощение получила в азиатских империях, ее можно также называть азиатской или восточной и рассматривать прежде всего на примере ее классической формы — бюрократии китайской, тем более что о последней распространены легенды, представляющие ее едва ли не образцом государственной службы (а некоторые и современный Китай в целом рассматривают как практически идеальную модель для нашего собственного развития). Между тем на самом деле китайская модель управления и чиновничества, несмотря на ее некоторое формальное сходство с моделью веберовской (прежде всего имеется в виду система экзаменов на право получения должности чиновника и ступенчатая должностная иерархия), по своим фундаментальным принципам и целям ей противоположна. Здесь мы изложим основные черты восточной модели в ее китайском варианте<sup>1</sup>. Но сначала представляется необходимым дать хотя бы общее представление об ее идеологических основаниях, тем более что они порождают множество перекличек, аллюзий с временами и местами, гораздо более близкими, чем Древний Китай.

Ранняя китайская государственность строилась на идеологии конфуцианства с ее культом старшинства, традиционалистской морали самоуничижительной почтительности, приоритета морали над законом и т.д. Но в IV веке до н.э. произошел радикальный идеологический переворот. Советник Цин Ши Хуана, правителя западнокитайского царства Цинь, Шан Ян стал автором «политтехнологического» сочинения под названием «Книга правителя област-

<sup>1</sup> Обзор дается по: Tai-Shuenn-Yang. *Property Rights and Constitutional Order in Imperial China. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University, USA, 1987 ( эта диссертация содержит обширный обзор литературы на китайском и английском языках); Weber M. From Max Weber: Essays in Sociology. N.Y., 1973; Рубин В.А. Идеология и культура древнего Китая. М., 1970; Переломов Л.С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая. М., 1981.

ти Шан». Ее без преувеличения можно считать первым в мировой истории развернутым изложением концепции тоталитаризма. В книге подробно, откровенно, цинично изложен набор механизмов подавления народа в целях обеспечения безграничной власти деспотического государства. Так, в главе с характерным названием «Как ослабить народ» эта идея выражена предельно четко и лапидарно: «Когда народ слаб — государство сильное, когда государство сильное — народ слаб. Поэтому государство, идущее истинным путем, стремится ослабить народ»<sup>1</sup>. Для достижения этой цели предложен целый ряд изощренных механизмов, многие из которых более поздние деспоты в различных странах, вплоть до современности, интуитивно находили и использовали. Но приоритет, несомненно, принадлежит Шан Яну. Да и четкости изложения принципов манипуляции людьми можно, как говорится, позавидовать. Вот некоторые примеры.

**Концепция строгого наказания независимо от тяжести преступка.** В главе «Сделать строгими приказы» Шан Ян отвергает связь между мерой наказания и тяжестью преступления. Он считает, что необходимо строго карать даже за мелкие проступки, ибо «там, где людей сурово карают за тяжкие преступления и мягко наказывают за мелкие проступки, не только нельзя будет пресечь тяжкие преступления, но невозможно будет даже предотвратить мелкие проступки»<sup>2</sup>.

**Всеобщее доносительство и система круговой поруки.** Шан Ян «предлагал ввести в стране систему круговой поруки, разбив население на группы семей, обязанных постоянно наблюдать друг за другом и доносить властям о всевозможных нарушениях закона и об инакомыслящих... Круговой порукой связывались не только родственники (отец отвечал за сына, жена за мужа и т.п.) и соседи, но и люди, занятые в течение какого-то времени общим делом. Он предложил, в частности, использовать эту систему и в армии, предварительно разбив воинов на пятки... Широкое распространение круговой поруки позволяло правителю держать всех жителей царства в постоянном страхе и полном подчинении... По замыслу ее творца, система круговой поруки создавала благоприятные предпосылки и для воспитания “хороших подданных”. Идея такого сквозного контроля над мыслями и поступками людей была одной из “лучших” находок Шан Яна, его существенным вкладом в теорию управления деспотическим государством»<sup>3</sup>. При этом донос приравнивался к воинской доблести, поскольку давал основание для повышения ранга знатности.

**Посмертное ранжирование.** Шан Ян даже «разработал специальную процедуру похорон, на которую могли претендовать лишь обладатели рангов...

<sup>1</sup> Цит. по: *Переломов Л.С. Конфуцианство и легизм...* С. 128.

<sup>2</sup> Там же. С. 127.

<sup>3</sup> Там же. С. 127–128.

качество гроба, количество и вид деревьев на могиле зависели от величины ранга»<sup>1</sup>.

Но для успеха подобной политики нужен слой надежных исполнителей. И Шан Ян, будучи фактическим правителем одного из китайских царств, постарался создать тип чиновника, всем своим благополучием обязанного государству и потому его верного слуги. Для этого он предложил систему рангов знатности, открытой для любого члена общества, настаивал, в отличие от Конфуция, на допуске к административным должностям людей из любого сословия, независимо от знаний, достаточно, чтобы они были преданы правительству, и тогда на них распространялись различные привилегии, как прижизненные, так и посмертные. Полагаю, современному читателю небесполезно знать эту исходную философию «табели о рангах».

Формально легистское государство в чистом виде просуществовало очень недолго. После смерти Шан Яна и гражданской войны в качестве официальной идеологии было восстановлено конфуцианство. Ему даже придали статус официальной государственной доктрины. Но фактически оно не стало прежним конфуцианством: в сфере государственной власти оно очень многое инкорпорировало из легизма: «...многие ханьские законы, вся система организации государственной власти и управления народом были заимствованы у легиев... ибо только с их помощью господствующий класс мог держать в узде жителей Поднебесной»<sup>2</sup>. Безжалостный по отношению к человеку деспотизм был как бы слажен конфуцианской благопристойностью.

Как известно, в древнем и средневековом Китае не существовало права частной собственности на землю в европейском смысле. Император — Сын небес — был единственным собственником всех земель страны. Подданные же, согласно конфуцианской традиции, считались как бы членами одной большой семьи во главе с императором. Соответственно, чиновники были управителями императорской собственности. В качестве другой аналогии, имевшей целью придать как бы высшую легитимность существующей системе правления, приравнив ее к космическому мировому порядку, использовался образ императора как полярной (центральной) звезды, а его министров — как окружающих его звезд и созвездий. В бюрократической системе Ханьской династии даже названия основных учреждений давались по именам созвездий. Человеческая же природа рассматривалась как сочетание света и тьмы, т.е. хорошего и плохого. Отсюда и задача бюрократии понималась не как служение общественным интересам, а как смягчение негативных последствий от действия неискоренимых в принципе пороков людей, дабы обеспечить эффективную власть Сына небес.

<sup>1</sup> Цит. по: *Переломов Л.С. Конфуцианство и легизм...* С. 127.

<sup>2</sup> Там же. С. 206.

Соответственно, и вся пресловутая система экзаменов на возможность занять должности чиновника была весьма специфичной и имела в виду всего лишь проверку способности кандидатов эффективно служить императору и, главное, обеспечивать стабильность, устойчивость, неизменность системы вне зависимости от меняющихся исторических условий и обстоятельств. И действительно, стабильность системы власти и управления в Китае была беспрецедентной. Она просуществовала без серьезных изменений больше двух тысяч лет — вплоть до XX века.

Одним из главных секретов этой уникальной стабильности было то, что, при всей той гигантской роли, которую играло в функционировании системы чиновничество, оно не имело возможности осознать себя самостоятельной политической силой, но оставалось на положении императорского лакея. Этому служил тщательно соблюдавшийся принцип атомизации бюрократии. Для предотвращения, казалось бы, неизбежного в подобных случаях процесса складывания бюрократической корпорации действовал ряд механизмов разобщения чиновников и их интересов. Изощренности этих механизмов, право, можно позавидовать, а некоторые их аналоги обнаруживаются и в других деспотических системах, опиравшихся на бюрократию (например, в византийской и сталинской).

К числу таких механизмов подчинения чиновника не бюрократической структуре власти как таковой, не интересам бюрократической элиты, а лишь милости императора можно отнести:

1) отсутствие у чиновников узкой специализации, делавшее возможным их безболезненную взаимозаменяемость подобно однородным частям механизма;

2) постоянный избыток кандидатов на должности, преследовавший ту же цель (сдача экзаменов отнюдь не гарантировала получение должности, а лишь позволяла войти в число претендентов на нее, само же ожидание могло длиться неограниченно долго, но быть сокращено взяткой, что тоже, впрочем, не гарантировало успех);

3) крайнюю ограниченность перспектив служебной карьеры (чиновник часто оставался в одной и той же должности весь срок своей службы, тоже часто составлявший лишь несколько лет), что лишало смысла создание столь обычной в других бюрократических системах лестницы личных связей для продвижения наверх;

4) личную зависимость всех чиновников от императора;

5) жесткие меры против неформальных связей в среде чиновников, чтобы предотвратить возникновение в их среде устойчивых коалиций (к числу таких мер относились: неукоснительно действовавший в моральном кодексе китайской бюрократии запрет на личную дружбу, запрещение чиновникам, принадлежавшим к единому семейному клану, служить в одной провинции, запрет на браки с женщинами из числа местных жителей, на приобретение собственности, находящейся под юрисдикцией чиновника);

6) финансовую зависимость чиновника не от императорского жалованья (обычно довольно небольшого и далеко не покрывавшего расходов, связанных с получением должности), а от его умения выжать из императорских поданных максимум доходов, в том числе и в свою личную пользу, что неизбежно превращало чиновника в очень уязвимого нарушителя законов со всеми сопутствующими последствиями — страхом разоблачения, неуверенностью даже в своем ближайшем будущем, возможностью держать его на крючке и т.п.; нетрудно себе представить, как жилось людям под властью такого временщика, которого, по сути, сами особенности его статуса вынуждали торопливо, форсированно и жестоко грабить податное население (в средневековой Руси в отчасти похожем положении находились назначавшиеся царем воеводы — кормленщики, порой приводившие отданые им в кормление области в полное разорение, хотя большая стабильность их положения по сравнению с наместниками провинций в Китае все же останавливалась их от чересчур уж грабительских поборов, дабы не резать курицу, несущую золотые яйца;

7) отсутствие у чиновников каких-либо гарантий от произвольных увольнений, понижений в должности и перемещений; все законы были сформулированы таким образом, что чиновник просто не мог их не нарушать и потому находился под постоянным страхом разоблачения и наказания, что делало его полностью зависимым и беззащитным перед высшей властью (это одно из ключевых отличий китайских чиновников от веберовских бюрократов);

8) наконец, особо тщательный контроль за потенциально более опасной для власти высшей и средней бюрократией посредством разветвленной сети секретной полиции (цензоров), практики непосредственной связи императора с низшим эшелоном бюрократии, минуя ее промежуточные уровни, отсутствие должности главы правительства, функции которого исполнял сам император, и, конечно, личной системы всех назначений.

Крупный китаевед Л.С. Переломов, анализируя влияние легистской политической доктрины на организацию китайской администрации, перечисляет, в сущности, близкий набор механизмов, содержавшихся в виде системы предписаний в легизме — политическом учении, практически лежавшем в основе всей китайской государственной системы: 1) систематическое обновление аппарата, 2) равные возможности для чиновников, 3) четкая градация внутри самого правящего класса, 4) унификация мышления чиновничества, 5) цензорский надзор, 6) строгая личная ответственность чиновника.

Итак, система, позволявшая держать бюрократов в узде, была глубоко эшелонированной, с большим запасом прочности. Неслучайно она просуществовала аж 23 века. Разумеется, детали усложнялись, кое-что модернизировалось, но суть оставалась неизменной. Она пережила и внутренние войны, и внешнюю оккупацию, и распады государства, и его возрождение, и революции. Даже коммунистический «император» Китая XX века Мао Цзэдун, выс-

тупая на партийном съезде и говоря, что «никто не в состоянии запомнить все законы и статьи конституции», заявил: «Мы, как правило, ими не руководствуемся, а опираемся на решения, на совещания, которые проводим четыре раза в год. Поддерживаем порядок, не прибегая к гражданскому и уголовному законодательству... нужно сочетать Маркса и Цин Ши Хуана»<sup>1</sup>. Думаю, в комментариях нет особой необходимости.

Можно сказать, что китайская система экзаменов «на чиновника» по своей сути противоположна веберовской модели. Она укрепляла деспотическую власть, завлекая на службу государству наиболее адаптивную и в известном смысле наиболее способную часть общества. Возникли класс монополистов-образованцев и стена между «теми, кто думает, и теми, кто пашет». В условиях неразвитой и ненадежной частной собственности, когда законы, служа инструментом управления, а не связывающей всех хартией, действовали лишь сверху вниз, поступление на императорскую службу было хотя бы какой-то защитой от произвола власти, а должность — самым надежным капиталом.

Другие восточные деспотии далеко уступали Китаю по уровню продуманности и организованности системы бюрократических приводных ремней. Возможно, поэтому они оказывались исторически гораздо менее стабильными, а Поднебесная является собой уникальный образец устойчивости политического организма (о цене, заплаченной за эту устойчивость китайским народом, сейчас говорить не будем). Но различия касались больше деталей, скажем отношения к присвоению чиновниками части собираемых ими налогов, член принципиальной схемы отношений.

Например, в Индии к чиновничьему мздоимству относились с философской терпимостью, как к неизбежности. Еще 2500 лет назад Каутилья, главный министр императора Чандрапурта Маурья, перечислил в книге «Артashaстра» 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода, но при этом с поистине браминским спокойствием заключил: «Как невозможно не попробовать вкус меда или отравы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительенного чиновника невозможно не откусить хотя бы немногого от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительенном чиновнике нельзя сказать, что он берет себе деньги. Можно установить движение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно установить скрытые цели движений правительственных чиновников!»<sup>2</sup>

Исполнение функций публичной службы восточная модель если и предполагала, то в минимальной степени, как нечто вторичное. Вся армия чиновников

<sup>1</sup> Цит. по: Переломов Л. С. Конфуцианство и легизм... С. 217.

<sup>2</sup> Dwivedy O.P., Jain R.B. Bureaucratic Morality in India // International Political Science Review. 1988. Vol. 9, N 3. P. 206.

работала на обеспечение нужд не людей, а центральной власти и своих собственных. Поэтому, хотя некоторые чисто внешние атрибуты и роднят ее с европейской бюрократией нового времени, думается, правильней характеризовать ее как псевдобюрократию. Между тем даже старым европейским империям был присущ элемент публичности, поскольку там деятельность государственных чиновников еще со времен Древнего Рима рассматривалась не только как служение суверену, но и как отправление необходимых для всех слоев общества публично-властных функций. Поэтому старые европейские бюрократии, видимо, следует классифицировать как полуимперский, или смешанный, вариант.

## Место России

Исторически в России сочетались различные варианты имперской модели: до XVIII века доминировала смесь ее византийского и татарского вариантов, причем последний, в свою очередь, использовал в огрубленном виде элементы китайского образца, в частности в сборе налогов. Таким причудливым образом, преломленный через золотоордынскую призму, пришел в Россию китайский образец управления. У нас, как известно, авторитатическая традиция отправлялась от понимания государства как царевой вотчины, укрепилась петровско-николаевским деспотическим абсолютизмом и лишь с середины XIX века начала медленно, с попытками движениями размягчаться под воздействием либерально-демократических веяний. Но все же с петровскими реформами в нее добавились элементы, заимствованные от европейского абсолютизма, т.е. от «полуимперского» варианта. С XIX же века, а особенно со второй его половины — со времени реформ Александра II, начали развиваться и элементы рациональной, веберовской модели бюрократии. Однако в целом имперская модель «государевой службы» все же преобладала вплоть до 1917 года, а в советский период получила новый мощный импульс. После 1917-го авторитаризм возродился в новом обличье.

Но обратимся теперь ко временам, значительно более близким.

## Современная модель: формирование, существование, проблемы

### *Новые веяния: начало*

Уже с 60-х годов XX века и мировая наука о государственном управлении, и административная практика движутся в направлении пересмотра прежней, «классической», парадигмы госслужбы и принципов ее построения. Речь, конечно, не идет о полном отказе от веберовской модели «идеального типа» рациональной бюрократии, но все же происходит существенная модернизация ряда ее постулатов. А предтечи этого движения «вперед от Вебера» появились еще раньше.

Первый шаг был сделан психологической наукой — теорией человеческих отношений в промышленности, начало которой положили знаменитые эксперименты и работы Элтона Мэйо в 1920–1930-е годы. Правда, они в основном концентрировались на мотивации малоквалифицированных работников, выполнявших рутинные трудовые операции, а не людей умственного труда. В области же государственной службы и теории государства вообще первый звонок тоже прозвучал задолго до войны. Еще в 1930-е годы, в эпоху государственного экспансиионизма, когда почти никто не помышлял о необходимости или даже возможности пересмотра веберовской и вообще эгатистской парадигмы, один из крупнейших либеральных мыслителей XX века, австрийский философ и экономист Людвиг фон Мизес, предостерегал против «угрозы, исходящей из бюрократии», против «расширения сферы бюрократического управления»<sup>1</sup>. Он писал, что «смириительная рубашка бюрократической организации парализует инициативу индивида»<sup>2</sup>, что «правительство не может сделать человека богатым, но оно может сделать его бедным»<sup>3</sup>. Но тогда это было гласом вопиющего в пустыне. Повсюду торжествовал « дух государства».

Исследователи истории административных наук считают, что на уровне Public Administration определенная ограниченность веберовско-вильсоновской концепции рациональной бюрократии, необходимость ее модифицировать были осознаны в годы Второй мировой войны и вскоре после нее. Во всяком случае, ставшие серьезными шагами в этом направлении работы Г. Саймона, П. Блау, М. Кроэзе появились в 1950–1960-е годы<sup>4</sup>. Однако с позиций сегодняшнего дня видно, что на том этапе произошло лишь переформулирование все той же принципиальной теоретической конструкции. Саймон только дополнил теорию формальной организации элементами теории организации неформальной. В отличие от веберовского подхода субъективный, человеческий фактор выступал уже не как источник «помех», подлежавших уменьшению и в идеале устраниению, а как неотъемлемый и существенный компонент любой реальной организации. Если для Вебера деперсонализация была способом заблокировать худшие качества людей, то здесь уже обозначился поворот к человеку, включая и апелляцию к лучшим свойствам человеческой натуры.

Но при этом человек, в том числе и госслужащий, по-прежнему, в общем, рассматривался лишь как винтик системы, хотя и обладающий особыми ин-

<sup>1</sup> Мизес Л. фон. Бюрократия. М., 2006. С. 67.

<sup>2</sup> Там же. С. 195.

<sup>3</sup> Цит по: Esquire. 2008. N 29. С. 117.

<sup>4</sup> См.: Simon H. Administrative Behavior. N.Y., 1959; Sciences of Artificial. N.Y., 1969; Blau P. Bureaucracy in Modern Society. N.Y., 1959; The Structure in Modern Society. N.Y., 1959; Blau P., Schoenherr R. The Structure of Organization. N.Y., 1971; Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago, 1964.

дивидуальными свойствами. А свойства эти интересовали того же Саймона лишь с точки зрения возможности повышения эффективности работы административной организации. Сама же приоритетность эффективности и рациональности как высших организационных ценностей, смысла и назначения деятельности организации, как и прежде, сомнению не подвергалась. Но это были лишь первые шаги.

Другой, во многом действительно альтернативный подход начал формироваться лишь в 1970-е годы усилиями Дэвида Вальдо, Винсента Острома и других авторов, в основном американских. Выражая общий дух во многом революционного для Запада времени конца 1960-х — начала 1970-х годов, они подвергли фундаментальной критике стремление представить бюрократическую организацию наилучшим для всех случаев механизмом решения проблем современного общества, а бюрократические пирамиды — высшей формой организации «на все времена». Так, политолог В. Остром писал, что практическое воплощение в жизнь веберовского идеального типа «полностью развитой бюрократии» способно создать такую бюрократическую машину, в которой профессиональные бюрократы соединяются в цепи, а граждане превратятся в зависимые массы, в беспомощных «дилетантов» при своих политических «хозяевах». Господство полностью развитой бюрократии превратит, по его мнению, все формы конституционного правления в одинаковые фикции. Единственной значимой политической реальностью останется бюрократия<sup>1</sup>. В те годы в обычно сухих академических, социально-инженерных текстах политологов и «управленцев» появились романтические ноты, в «мирные» времена свойственные лишь радикальным социальным критикам — как левым, так и либералам. В теорию бюрократии проник гуманистический протестный дух «революции шестидесятых». А психология управления перестала довольствоваться вспомогательной ролью советника по эффективному использованию «человеческого материала» и сделала заявку на переосмысление проблем взаимоотношений человека и организации с позиций общей теории личности. Пожалуй, наиболее ярко и талантливо поставил эти проблемы Эрик Фромм в своей знаменитой книге «Иметь или быть». Он писал: «Люди, наконец, стали сознавать, что они — лишь винтики бюрократической машины и не хотят больше мириться с этим отчуждением от участия в решении их собственных проблем, с бюрократическим взглядом на "управляемых" как на вещи, предметы обладания и распоряжения в руках "компетентных органов" и должностных лиц»<sup>2</sup>.

И критикой, разумеется, дело не ограничились. Именно тогда появились и стали развиваться в рамках теории организаций такие ныне общеизвестные конструкты, как концепции «отзывчивой» (responsive) администрации, поли-

<sup>1</sup> См.: *Ostrom V.* Op. cit. P. 28.

<sup>2</sup> Фромм Э. Иметь или быть. М., 1990. С. 327.

центризма, «плоских» структур и т.д. Конечно, положения формальной теории организации не могли быть отброшены ни в серьезной теории, ни тем более в практике. Произошел, скорее, некий синтез старого и нового подходов.

Итак, без сомнения, подход Вебера составил эпоху в административной науке и практике, стал фундаментальной основой теории управления в индустриальном обществе. И значение его до сих пор не исчерпано. Но вместе с тем возникла необходимость его существенного дополнения, обогащения другими подходами. И эволюция, произошедшая и продолжающаяся в науке об управлении, — движение именно в этом направлении. Современная трактовка феномена бюрократии — развивающийся подход, соединяющий основы веберовской модели с критикой ее абсолютизации в качестве универсального образца. База критики двояка — научная и мировоззренческая. Научная критика основана в первую очередь на данных современной социологии и психологии, недвусмысленно свидетельствующих об огромной, порой решающей роли неформальных связей между людьми, а также их чувств, ориентаций, установок — обстоятельство, недооцениваемое последователями «чистой» веберовской модели. Мировоззренческая же критика, с одной стороны, основана на гуманистических и общедемократических идеалах, с другой — во многом воспроизводит Марксову концепцию отчуждения человека в системе бюрократических отношений.

Характерно, что даже СССР не смог остаться в стороне от этой волны. В отечественной науке о государственном управлении происходили, в общем, сходные процессы, только с опозданием. В «оттепельную» эпоху 1980-х понятие человеческого фактора в управлении вошло в оборот сначала лишь в его сугубо прагматическом, в каком-то смысле «саймоновском» аспекте, а затем и с позиций более широкого, «социально-гуманитарного» подхода<sup>1</sup>. Иными словами, у нас тоже произошла переоценка роли субъективного компонента управления. (К сожалению, в последующие годы эта тенденция не получила в России должного развития, уступив первенство технократическим и социально-инженерным взглядам.)

Но в мире перемены на этом не закончились. Процесс пошел дальше.

### *К «поствеберовскому» государству*

По причинам, рассмотренным в первом параграфе главы, вера людей в способность правительств в их нынешних формах эффективно вести государственные дела во многих обществах значительно ослабла. Даже в таком традиционно эстатистском обществе, как французское, данные опросов показывали, что лишь

<sup>1</sup> О проблемах госаппарата как человеческой системы, личности служащего, социально-психологическом аспекте управленческих отношений см.: Оболонский А.В. Человек и государственное управление. М., 1987.

9% опрошенных верят в государство как институт будущего<sup>1</sup>. Есть и другие эмпирические данные, демонстрирующие, что в Бельгии, Франции, Италии граждане дистанцированы от социополитических элит и относятся к ним с подозрением<sup>2</sup>. В США же как показатель большого успеха начавшихся тогда реформ госаппарата было отмечено, что в 1995 году уровень доверия к правительству впервые за много лет не понизился, а даже поднялся аж (!) на 1%.

Во многих странах госслужба в последние десятилетия переживает сложные времена. Говорят даже о кризисе ее легитимности, эрозии доверия граждан к ней, к ее «человеческой составляющей» (т.е. чиновничеству), к ее принципиальной способности эффективно реагировать на вызовы сегодняшнего и тем более завтрашнего дня, о необходимости переоценки «роли правительства в антиправительственную эру» и т.п. По данным социологических опросов, в ряде развитых стран сокращается число людей, считающих, что они получают от государства достаточно за те налоги, которые платят, и, напротив, возрастает удельный вес мнения, согласно которому государство транжирит деньги налогоплательщиков. Признается, что существующие системы управления «оказались полностью неадекватны для решения как политических, так и управлеченческих задач»<sup>3</sup>.

Поэтому многие западные авторы, в том числе и те из них, кто исповедовал классическую государственную идеологию и ранее не отличался либерализмом, уловили дух времени и «переменили фронт» в своих теоретизирований. В 1990-е годы все громче зазвучали аргументы о необходимости предпринять дальнейшие шаги по изменению аппарата, по его приспособлению к новым условиям. Смысл реформирования государственной службы стал пониматься гораздо шире, нежели просто совершенствование механизмов управления для повышения его функциональной эффективности. Это видно, в частности, из того, что несколько выпусков ведущего, но обычно достаточно «приземленного» специализированного международного журнала в данной области, «Revue Internationale des Sciences Administratives», выпускаемого на ряде языков Международным институтом административных наук, было практически целиком посвящено мировоззренческим проблемам.

Говоря о происходящих процессах, порой даже стали использовать в разных сочетаниях слово «революция» — «административная», «постбюрократическая», «менеджериальная» и т.п. Даже известный своими довольно консервативными взглядами французский патриарх науки об управлении Гай Брабант, пытаясь

<sup>1</sup> См.: Рубан Л. Модернизация госаппарата Франции. Цит. по: Государственная служба. Поиски эффективности. Зарубежный опыт. Вып. 1. М.: РАГС, 1995.

<sup>2</sup> См.: Soeters J. Governmental and Administrative Cultures in Belgium and Netherlands: from Divergence to Convergence? // International Review of Administrative Sciences. 1996. Vol. 62, N 2.

<sup>3</sup> Ketil D., Ingraham P., Sanders R., Horner C. Civil Service Reform : Building a Government That Works. Washington, D.C., 1996. P. 9.

найти золотую середину между традицией и современностью, писал, что оптимум лежит между «государством Большого Брата» (образ из знаменитой книги Дж. Оруэлла «1984») и ультралиберальным подходом и что трудно, но необходимо достигнуть баланса между административной иерархией и требованием участия граждан в управлении. Он признал единый суперцентр принятия решений анахронизмом, что идет вразрез с французской административистской традицией и культурой и с тем, что он говорил и писал ранее. Правда, при этом Брабант отговорился, что необходимо сохранение «вечных», универсальных ценностей — честности и компетентности государства, его уважения к разнообразию условий жизни и культур, ответственности перед гражданами за нанесенный ущерб и, конечно, уважения к закону. Именно закон, по мнению Брабанта, является носителем преемственности и интеграции в условиях перемен, определяя стандарты и устранивая произвол, хотя плохие законы и плохие суды подрывают его статус и репутацию. В связи с последним пунктом он заметил, что в отличие от стран демократических в тоталитарных странах закон в лучшем случае — инструмент, в худшем — алиби, но никогда — самостоятельная ценность<sup>1</sup>.

Немецкий ученый Б. Кликсберг был более решителен. Он заявил, что роль государства как центра принятия решений во многом просто исчерпана и в XXI веке должна подвергнуться кардинальному изменению<sup>2</sup>. Рассуждая на данную тему в другой своей статье, он отмечал, что в современных условиях резко повысился уровень сложности решаемых задач и, соответственно, понизился порог предсказуемости как позитивных, так и негативных последствий принимаемых решений. Увеличилось воздействие таких негативных факторов, как массовые миграции, рост национализма и т.д. Все большую роль играют защита потребителя, антимонопольное законодательство, экологические стандарты... В то же время классическая смитовская «невидимая рука рынка» порой оказывается рукой карманного вора, а веберовские максимы рациональной и стабильной бюрократии не соответствуют тем условиям неопределенности и изменений, в которых мы живем. По мнению Кликсберга, необходима переоценка как структурных принципов, так и человеческой составляющей государственного аппарата. Пирамидальная структура должна быть заменена сетевой структурой, а в человеческом плане следует стремиться к «интеллигентному» государству. Только такие перемены смогут, по его мнению, восстановить доверие к государству<sup>3</sup>. М. Камто выражал беспокойство падением уровня профессионализма государственных служащих, а также этических стандартов их поведения<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Brabant G.* Public Administration and Development // The International Review of Administrative Sciences. 1996. N. 2. P. 163–176.

<sup>2</sup> См.: *Klikberg B.* Redesigning the State Profile // Ibid. 1994. N 2.

<sup>3</sup> См.: *Klikberg B.* The «Necessary» State: Agenda for Discussion // Ibid.

<sup>4</sup> См.: *Kamto M.* Reaffirming Public Service Values and Professionalism // Ibid.

Все это вызвало к жизни движение за переосмысление казавшихся еще недавно незыблемыми основ государственной службы, за переоценку «роли правительства в антиправительственную эру». Зазвучали призывы к переходу от государственного администрирования к государственному менеджменту<sup>1</sup>, от бюрократической организации — к горизонтальным отношениям партнерства, кооперации, рыночного обмена<sup>2</sup>, от логики учреждения — к логике обслуживания<sup>3</sup>, к разделению функций политики и обслуживания граждан<sup>4</sup>, к передаче на контрактной основе части функций государственных учреждений частным фирмам<sup>5</sup>.

И дело отнюдь не застяло на уровне общих рассуждений. Так, в 1992 году в США вышла книга Д. Осборна и Т. Геблера, которую буквально сразу стали называть классической. Ее авторы, в частности, сформулировали 10 правил, гарантирующих, по их мнению, успех административной деятельности. Вот некоторые — пожалуй, основные — из них: стоять у руля, а не плыть по волнам; давать гражданам полномочия, а не только предоставлять им услуги; создавать конкуренцию, а не монополии; определять деятельность с помощью заказов, а не правил; ориентироваться не на процесс или выделенные средства, а на достигнутые результаты; удовлетворять потребности клиентов, а не бюрократии; думать как предприниматель, т.е. о выгоде, а не о расходах; предугадывать события и инвестировать в профилактику, а не в лечение запущенных проблем<sup>6</sup>. А это предполагает радикальное расширение связей госаппарата с общественностью, для удовлетворения нужд которой он, по сути, существует и работает.

И дело отнюдь не сводится к совершенствованию системы циркуляции информации, как полагают носители идеологии технократической модернизации администрации, во многом задающие тон у нас в России, но существующие и в других странах. Главным направлением совершенствования государства является формирование новой культуры государственной службы, предполагающей ее решительный поворот к гражданам.

По существу, происходит поиск новой парадигмы взаимоотношений гражданина и государства, государственных органов и структур гражданского общества. Неслучайно, как уже отмечалось, даже сам термин «власть» в странах, вставших на этот путь, вышел из «моды». Пирамида взаимоотношений

<sup>1</sup> См.: *Gray A., Jenkins B.* From Public Administration to Public Management // *Public Administration*. 1995. N 73. P. 75–99.

<sup>2</sup> См.: *Pinchot G.E.* The End of Bureaucracy and the Rise of Intelligent Organization. San-Francisco, 1993.

<sup>3</sup> См.: *Paganel P.* La Modernization Politique de Publique Services en France // *Revue Francais de l'administration Publique*. 1994. N 70.

<sup>4</sup> См.: *Schwartz H.* Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State // *Administration and Society*. 1994. N 1.

<sup>5</sup> См.: *Sayas E.* Privatization — the Key to Better Government. N.J. 1987 Government. Univ. of California Press, 1992.

<sup>6</sup> См.: *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government. Univ. of California Press, 1992.

как бы переворачивается. Государство все чаще воспринимается не более чем совокупность организаций, оказывающих оплаченные налогоплательщиками социальные услуги. И оценивается оно все больше тоже через эту призму. При этом потребители услуг становятся все более требовательными, порой даже придирчивыми. Процесс этот имеет свои издержки, побочные негативные следствия, о чём ниже будет сказано. Но вектор именно таков.

Веберовская модель в ее классической форме оказалась не вполне адекватна информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к государственным институтам. Продолжающаяся же по инерции тенденция бюрократизации общественной жизни, если ее не обуздывать, порождает и воспроизводит горючий материал для достаточно серьезных политических, а может, даже цивилизационных коллизий. Во многом как превентивная реакция на такую опасность и возникла описанная модернизационная идеология. Она включает, по меньшей мере, несколько версий и акцентирует различные аспекты проблематики. Поэтому было бы преждевременным считать ее некой единой сложившейся школой. И поэтому я из соображений удобства называю это движение поствеберовским этапом в теории бюрократии, или «реалистическими» концепциями администрации.

### ***Новый менеджеризм: достоинства, недостатки, пределы применимости***

На более практическом уровне процессы, созвучные описанным идеологическим переменам, происходили во многом параллельно. Они воплотились прежде всего в концепции «нового публичного управления» (New Public Management, сокращенно NPM). Хронологически ее возникновение можно условно отнести к работам В. Нисканена еще начала 1970-х годов<sup>1</sup>. Но с тех пор

<sup>1</sup> См.: *Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government* (Chicago : Aldine-Atherton, 1971); *Bureaucracy: Servant or Master?* (L. : Institute of Economic Affairs, 1973); *Bureaucracy and Public Economics* (Aldershot : Edward Elgar, 1994). Термин New Public Management впервые появился в статье Кристофера Худа (*Hood Ch. A Public Management for all Seasons?* // *Public Administration*. 1991. Vol. 69, N 1. P. 3–19). См. также: *Owen E. Hughes. Public Management & Administration. An Introduction*. 2nd ed. Antony Rowe Ltd, 1998. P. 59; *Barzelay M. Origins of New Public Management: an International View from Public Administration / Political Science* // *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* / K. McLaughlin, S.R. Osborne, E. Ferlie, eds. L. : N.Y., Routledge, 2002. P. 15–33; *Peters B.G. Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method*. Univ. of Alabama Press, 1996; *Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government*. Addison-Wesley (Mass), 1992; *Bouckaert G., Pollitt C. Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford Univ. Press, 2000. Так, в работе *Owen E. «Hughes. Public Management & Administration. An Introduction»* (p. 52–53) перечисляются следующие принципы NPM: 1) исключительное внимание к результатам и персональной ответственности государственных служащих, осуществляющих служебную деятельность на руководящих должностях; 2) значительная гибкость в отношении к требованиям и условиям служебной деятельности; 3) введение индикаторов результативности служебной деятельности; 4) признание того, что государственные службы на высших должностях не являются политически нейтральными (они политически связаны с правительством); 5) введение контрактной системы; 6) ограничение функций государства за счет их частичной приватизации, т.е. передачи на определенных ограничительных и контрольных условиях частному сектору.

она диверсифицировалась и превратилась в поток хоть и сходных по своим изначальным принципам, но все же различных рассуждений и исследований. Возникли даже претендующие на самостоятельность ответвления (как, например, теоретические конструкции, позиционирующие себя как post-NPM).

С 1980-х годов NPM стало главным флагом реформ государственной службы во многих странах. И эта тенденция продолжилась, с некоторыми вариациями и частичными отступлениями, и в 2000-е годы. Почти во всем мире ведутся поиски в области развития государственного предпринимательства. Например, во многих странах с руководителями государственных служб заключаются контракты на определенный срок, предусматривающие достижение службой определенных результатов. Продление контракта ставится в зависимость от этого. Такая маркетизация, т.е. перевод на коммерческую, контрактную основу части традиционных функций и структур государства, принесла положительные результаты: повысилась эффективность госслужбы, снизилась цена управлеченческих услуг, сократилась численность бюрократии, особенно на первых порах. Ключевыми словами реформ госслужбы стали *responsiveness* (отзывчивость), *civic participation* (гражданское участие), *decentralization* (декентрализация), *administrative simplification* (административное упрощение), *transparency* (прозрачность), *service* (служение, оказание услуг). Суммировать основные направления реформ можно следующим образом:

- анализ и институционализация политической роли бюрократии и механизмов реализации ею своих корпоративных интересов;
- поиск оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;
- уменьшение роли вертикальной административной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских» структур, *ad hoc* организаций и т.п.;
- децентрализация, удешевление, сокращение администрации;
- ограничение роли традиционной административной лестницы чинов;
- внедрение в деятельность госаппарата принципов менеджмента, перевод части исполняемых им функций на рыночную основу;
- децентрализация, стремление к удешевлению, сокращению аппарата;
- стремление сделать бюрократию максимально открытой, прозрачной и отзывчивой на общественные потребности и ожидания;
- значительное повышение внимания к культурным и, в частности, морально-этическим аспектам госслужбы.

Последнему из перечисленных моментов уделяется особое внимание. Осознана первостепенная роль культурных факторов, формирования новой культуры государственной службы. Так, план реформы госслужбы Канады, предложенный в последние годы XX века ее правительством и находящийся в стадии продвинутой реализации, лишь на 10% состоял из изменений в области законо-

дательства, на 20% — из изменений структуры и функций органов и на 70% — из изменений культуры взаимоотношений и атмосферы государственных учреждений. «Игры со структурами» серьезные исследователи оценивают весьма скептически, поскольку «услуги для граждан, а не рассуждения о структуре администрации стали мотором изменений»<sup>1</sup>. Этизация госслужбы, т.е. повышение внимания к морально-этическим аспектам поведения государственных служащих, стала одним из магистральных направлений ее совершенствования. Во многих странах существует или вводится в действие кодекс поведения служащего, соединяющий как правовые, так и нравственные нормы. Считается, что без этого любые административные реформы имеют мало шансов на успех.

В целом реформы государственной службы «в духе NPM», бесспорно, изменили государственный аппарат в лучшую сторону. Однако выявились и негативные стороны его максималистских истолкований, издержки упования на рыночные механизмы как на универсальный ключ к решению проблем собственно государственного управления. Произошла определенная девальвация специфики госслужбы как института *общественного* служения и, соответственно, самих служащих как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто как особой категории коммерческих агентов. Попытки прямого применения методов бизнес-менеджмента к государственным структурам и функциям выявили пределы применимости и недостатки в этом отношении. Агентская схема неуниверсальна и не отменяет традиционных схем управления; в частности, внутренние отношения в государственном аппарате не являются агентскими. К этим недостаткам, особенно зрымым в «переходных странах», относятся:

- 1) злоупотребление инициативностью («усмотренческое» поведение государственных служащих);
- 2) распространение коррупции в государственных аппаратах тех стран, где отсутствует должный уровень административной культуры, блокирующий психологию соблазна злоупотреблений;
- 3) игнорирование того очевидного факта, что не вся служебная деятельность государственных служащих и функции государственных органов являются клиентоориентированными;
- 4) недостаточный учет специфики государственно-служебных отношений и связанных с ними ограничений;
- 5) чрезмерное разрушение корпоративного сознания государственных служащих вследствие неограниченных переходов из других структур, в особенности из бизнес-сектора.

<sup>1</sup> Гроза С. Переосмысление роли государства, здесь и везде. Генеральный доклад на Национальном совете Франции по оценке // Государственное управление: учебные материалы. М., 2005. С. 58.

Изучение практики реформ государственной службы показывает, что «новый государственный менеджмент» часто использовался в основном лишь как некая идеология реформ, как требование подчинить государственную службу общественным запросам и как рычаг давления на государственный аппарат с целью смягчения его корпоративизма. Остается открытым вопрос, можно ли связывать локальные улучшения функционирования государственного аппарата, происходящие на фоне общего кризиса традиционной модели государственного управления, только с применением идей, принадлежащих к теоретическому инструментарию нового государственного менеджмента. Или же эта модель послужила не более чем инструментом теоретического оправдания параллельно происходивших социальных изменений, причины которых лежат глубже.

Подробнее о позитивных и негативных последствиях менеджеризма в государственном управлении будет говориться на примере конкретных стран.

На базе названных недостатков возникло противовечие по отношению к реформам, во всяком случае в их радикальной версии. Зачастую оно достаточно сильно аргументировано как со стороны классической административной идеологии и практики деятельности бюрократической корпорации, так и со стороны тех, кто, видя экспессы NPM и вытекающие из них опасности даже для таких фундаментальных ценностей, как демократия и профессионализм государственных служащих, призывает к осторожности. Например, американский ученый Э. Салимэн, разделяя общий тезис о необходимости модернизации государственного аппарата, вместе с тем развернуто, на десятках страниц, обосновывает опасность слишком, по его мнению, радикальных шагов в этом направлении. В основном его рассуждения сконцентрированы вокруг двоякого рода издержек: 1) понижения профессионального уровня аппарата и его чрезмерной политизации, 2) угрозы для самого существования эффективной демократии, поскольку «без профессиональной бюрократии демократическое общество не сможет сохранить себя», а «государство не будет в состоянии выполнять ни одну из своих функций»<sup>1</sup>. Правда, обращаясь к опыту восточноевропейских стран, и в частности России, он подчеркивает, что для общества переходного к демократии типа ключевым индикатором в этом отношении является вопрос, «способствует ли развитие бюрократической структуры переходу к демократии»<sup>2</sup> или нет.

Еще один интересный поворот проблемы связан с тем, что «клиентская» модель отношений человека и государства работает на выхолащивание гражданского духа и даже вступает в противоречие с морально-психологическими основаниями гражданского общества, предполагающего активную и ответ-

<sup>1</sup> Suleiman, E. Dismantling Democratic States. Princeton ; Oxford, 2003.

<sup>2</sup> Ibid. P. 39.

ственную позицию гражданина, его влияние на государственную жизнь, а не просто роль потребителя услуг в своего рода супермаркете, и что подобного рода одномерный экономический детерминизм парадоксальным образом исходит от неолибералов. Об этом ярко пишет английский ученый Л. Зидентоп: «Сегодня соревнуются между собой две версии либерализма. Каждая призывает человека вообразить себя в определенной ситуации: первая предлагает гедонистические радости супермаркета, вторая — мрачное утешение судебного разбирательства. По сути дела, они предлагают нам сделать выбор между ролями потребителя и сутяги. Но... разве мы не должны ощущать себя также и гражданами?»<sup>1</sup>

Достаточно сбалансированный взгляд на проблему представил недавно один из наиболее крупных и широко мыслящих представителей «старой» школы государственного управления Г. Питерс. С одной стороны, он перечислил такие достоинства NPM, как деконцентрация, децентрализация, делегирование ряда прежде государственных полномочий иным видам организаций и, соответственно, сокращение контрольных полномочий высших должностных лиц государства, что «развязало» общественный потенциал и инициативу, а также раскрыло возможности для конкуренции при реализации некоторых высоко затратных государственных функций. С другой — отметил сложности в части осуществления в новых условиях руководства, координации и контроля и возникающие в связи с этим издержки, в частности угрозу фундаментальным демократическим ценностям (в этом он сходится с Зидентопом.). Однако, в отличие от консерваторов, которые, спекулируя на недостатках и проблемах, возникших от порой чрезмерной «маркетизации» государственных функций, хотели бы похоронить весь подход NPM, он отнюдь не призывает вернуться к веберовской парадигме управления (признавая это и в принципе неверным, и невозможным), а, критикуя возникшую дезинтеграцию правительства, скорее предлагает еще больше повернуть управление в сторону решения его публичных задач на основе его реинтеграции, подчеркивая необходимость общего руководства (governance). Короче говоря, он видит оптимум в соединении NPM и governance<sup>2</sup>.

Так что, при всех частично оправданных, частично преувеличенных опасениях, общий вектор по-прежнему направлен в сторону «обуздания» бюрократии. Другое дело, что некорректно отождествлять рациональную бюрократию как форму организации решения общих дел и бюрократизм как сопутствующие, а отчасти даже имманентные бюрократии дефекты<sup>3</sup>. Поэтому максима-

<sup>1</sup> Зидентоп Л. Демократия в Европе. М., 2001. С. 44.

<sup>2</sup> См.: Peters B.G. The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2009. Vol. II, N 1. (Summer). P. 7–24.

<sup>3</sup> См. об этом разделы «Бюрократия и бюрократизм», «Бюрократическая психология» в кн.: Государственная служба: комплексный подход / отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009.

листская, нигилистическая реакция на бюрократические извращения порой выглядит контрпродуктивно. Ведь полноценной альтернативы этой форме реализации функций государства пока не выработано.

## Страны разные — вектор общий

Итак, следует констатировать, что в ведущих странах мира идет процесс построения во многом новой модели отношений государственной бюрократии и граждан. Он — часть более общих процессов формирования мира нового тысячелетия, т.е. проблем, рассмотрение которых выходит далеко за пределы задачи, поставленной перед собой автором данной книги. Разумеется, в этом процессе, как во всяком движении, есть лидеры, середнячки и аутсайдеры.

Лидерами и пионерами перемен, несомненно, являются страны ангlosаксонской традиции. Поэтому следующие три главы будут посвящены достаточно подробному описанию предпринятых и продолжающихся в них реформ. Здесь же хотелось бы обратить внимание на любопытный парадокс: самые радикальные реформы начались отнюдь не в признанных мировых центрах, а на дальней периферии Британского содружества наций — в Новой Зеландии. Жители этого, казалось бы, максимально отдаленного от центров мировой цивилизации архипелага оказались в данном отношении и пионерами, и самыми большими радикалами. Дело в том, что вплоть до конца 1970-х годов Новая Зеландия была, пожалуй, самой «социалистической» из стран Содружества. Государственный сектор здесь был наиболее силен, а масштаб предоставляемых непосредственно государством социальных услуг наиболее велик. Поэтому и негативные последствия такой непосильной перегрузки государственного «корабля» оказались раньше всего и болезненней всего. Отсюда и предпринятые действия были наиболее решительными и радикальными. Инициатором реформ стало само правительство, под руководством которого был разработан единый план реформ, включавший четыре фазы и рассчитанный на 15 лет. Первая фаза была запущена в 1978 году, за год до начала попыток преобразований госслужбы в «метрополии» — в Великобритании. Основной идеологией реформы была максимальная приватизация всего, что только возможно, и внедрение в госслужбу контрактной системы. Подробней о сути и этапах английских реформ будет рассказано в следующей главе. Здесь же ограничимся ремаркой, что первоначальным толчком для начала общего «вестминстерского» движения, в разной степени охватившего и Австралию, и Канаду, и, разумеется, «старушку Англию», послужил именно «новозеландский прорыв».

Американский вариант реформ был запущен позже и, при внешнем сходстве многих мер с «опытом британских коллег», во многом имел собственные,

иние приоритеты. Он в первую очередь ориентировался не на структурные факторы, а на изменение поведения бюрократов. Президент Б. Клинтон принял стратегию перестройки правительства, чтобы сделать его разумнее, дешевле и эффективнее. Реализовывать программу было поручено вице-президенту Э. Гору. Программа была задумана на два президентских срока — вплоть до 1999 года. Однако после первых, достаточно зримых, успехов она забуксовала, главным образом по политическим причинам, прежде всего потому, что демократы утратили большинство в обеих палатах Конгресса и, следовательно, возможность провести соответствующее законодательство. К тому же проявились и определенные негативные последствия курса «нового менеджмента»; оказалось, что некоторые его элементы размывают хоть и традиционные, но до сих пор не утратившие своего позитивного значения и присущие только государственному аппарату специфические ценности. Впрочем, об этом будет сказано в соответствующем месте, в конце третьей главы.

В общем историко-географическом плане можно выделить два варианта традиции западной — англо-американскую и континентальную. Разумеется, это лишь первичное деление, только задающее общие координаты для конкретного страноведческого анализа. Принципиальное же различие двух названных западных подтипов состоит в том, что на европейском континенте демократизация политической системы произошла намного позднее возникновения бюрократии и в целом традиция достаточно разветвленного и обладающего немалыми полномочиями государственного аппарата исполнительной власти сохранилась и была довольно безболезненно инкорпорирована в политические системы демократии. В Америке же процесс был обратным: государственным идеалом американской революции было самоуправление свободных людей на свободной земле и сильное недоверие к любой исполнительной власти, ассоциировавшейся с колониальной администрацией британской короны (оставляем в скобках тот парадокс, что как раз британская администрация была наименее централистской по сравнению с другими европейскими странами). Поэтому бюрократия, возникшая в Америке позже демократии и на ее базе, по определению вызывала у граждан подозрения и должна была приспосабливаться к условиям и политическим ориентациям изначально эгалитарного общества<sup>1</sup>. Конечно, XX век многое изменил в статусе американской бюрократии, приблизив ее к европейским стандартам. И все же самоуправленческая, федералистская традиция настороженности и неприязни к «чиновникам из Вашингтона», стремящимся ограничить право людей самим решать свои дела, сохранилась. Более того, в последние десятилетия эта тенденция даже усилилась.

В континентальной Европе исходные условия и ситуация в определенной

<sup>1</sup> См. об этом: *Rourke Fr. Bureaucratic Power in National Policy Making*. Boston ; Toronto, 1986. P. 121–187.

мере отличались от ангlosаксонских стран. Поэтому страны европейского континента «раскачивались» дольше, реформы в них начались позже и в более ограниченных масштабах. Специфика происходящих в них процессов будет рассмотрена на примере Германии и Франции.

Но при всех различиях, иногда довольно существенных, эти процессы имеют один общий вектор, один общий приоритет. *Это повышение качества обслуживания государством и его органами граждан и юридических лиц посредством закрепления соответствующих стандартов на институциональном и культурном уровнях.* Этот приоритет порой не проявляется прямо и непосредственно, но имманентно он присутствует всегда, во всяком случае на уровне задачи. *Цель служения людям — нечто самоочевидное, вытекающее из самой природы демократической государственности.* В российских же реформах, которым будет посвящена заключительная часть книги, эта цель существовала и существует в лучшем случае где-то на периферии. Иными словами, государства в западных странах уже давно повернуты лицом к гражданам и все более стремятся соответствовать их растущим требованиям и ожиданиям, ибо к этому их обязывает демократическая природа их систем.

В России же ситуация иная: *лицо бюрократии отчасти повернуто наверх, к вышестоящим, а отчасти — к зеркалу с собственным изображением* (как у царевны из пушкинской сказки). Из этого принципиального различия происходит остальное. Я полагаю, что одним из ключевых, но, к сожалению, долго недооценивавшихся условий для перехода России на демократический путь развития, в частности на реанимацию пусть слабых, преследовавшихся, почти раздавленных, но все же выживших ростков демократии и самоуправления, является реформа нашей бюрократии. И не просто реформа, а кардинальное изменение ее направленности и установок, придание ей более цивилизованного характера, ограничение полномочий, масштабов деятельности, размера, реальные и последовательные антикоррупционные меры и, что особенно важно, установление над ней эффективного общественного контроля. Существующее состояние российского чиновничества с его перевернутой шкалой ценностей, явно завышенной самооценкой и потерей даже инстинкта самосохранения — не только тормоз для развития страны, но и угроза самому ее существованию. И поэтому взгляд на него через призму других, качественно более эффективных и, главное, более человечных образцов представляется очень важным для самопознания и саморазвития.

Исходя из этого, описание опыта построения и эволюции государственной службы пяти стран, которому посвящена следующая, самая большая по объему часть книги, читателю, думается, целесообразней прежде всего рассматривать именно под таким углом зрения. Кроме того, каждая страноведческая глава завершается небольшим заключением «Уроки для России», в котором обращается внимание на наиболее существенные для нас, с точки зрения ав-

тора, элементы опыта той или иной страны. При этом мы увидим, что сами граждане и аналитики в западных странах далеки от того, чтобы считать свою государственную службу совершенной. Они критикуют ее, порой довольно жестко. Однако нас это не должно вводить в заблуждение. Именно критика, причем разных уровней глубины и проницательности, не исключая даже популистский алармизм, позволяет выявить весь спектр дефектов той или иной институции. И именно она в итоге позволяет создать институциональные и культурные механизмы по преодолению или блокированию этих дефектов. Так и происходит развитие в отличие от стагнации или характерного для нас бега внутри исторического беличьего колеса.

В России даже вопиющие негативные черты системы, как, например, удашающий любые ростки нормального развития размах коррупции, часто стараются как бы легитимировать ссылками на «особый путь», «ментальность» и т.п., тем самым консервируя, мягко говоря, неблагополучное положение. Возможно, не в последнюю очередь и поэтому наш государственный аппарат качественно отличается в худшую сторону от аппарата западных стран. И в этом тоже видится один из общих для нас уроков, если, конечно, мы действительно, а не на словах хотим реконструировать, принципиально улучшить нашу государственную службу.

# Часть вторая. ЗАПАДНЫЕ СТРАНЫ

## ГЛАВА 2. ТРАНСФОРМАЦИИ БРИТАНСКОЙ ГОССЛУЖБЫ

Рассмотрение западного опыта мы начинаем с ангlosаксонских стран, так как наиболее последовательные и обещающие реформы последних десятилетий проходят именно там. И прежде всего обратимся к Великобритании, которая первой из больших стран решилась на серьезные изменения в рассматриваемой сфере и пошла в них дальше других.

В этой, как и в последующих страноведческих главах, мы будем начинать с краткого исторического экскурса, поскольку рассмотрение процессов в их эволюционной динамике представляется необходимым условием для их адекватного понимания. Это в полной мере относится и к главному предмету нашего интереса — стандартам отношений между гражданами и юридическими лицами, с одной стороны, и исполнительными органами государства и лицами, их представляющими, — с другой.

### Немного истории

Чиновник рассматривается в английском праве как гражданский «слуга короны» в отличие от ее «военных слуг»<sup>1</sup>. Сам этот термин сложился в британской колониальной администрации в Индии. Однако Англия не была бы Англией, если бы отличия ограничивались только названием.

<sup>1</sup> Основными источниками фактического материала для данного раздела послужили книги: *Perers G. The Politics of Bureaucracy. N.Y. ; L., 2004* (5-е изд.); *Dowding K. The Civil Service. L., 1995; Kamenka E. Bureaucracy. Oxford ; Cambridge, 1989; Marr A. Ruling Britania. The Failure and Future of British Democracy. L., 1995; Pollitt C., Bouckaert C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, 2004; Judge D. Political Institutions in the United Kingdom. Oxford, 2005; O'Toole B. The Ideal of Public Service. Reflections on the Higher Civil Service in Britain. L. ; N.Y, 2007; Changing Times: Leading Perspectives on the Civil Service and Its Enduring Values. L., 2004; Hood C. The Politics of Bargain. Oxford, 2005; Barber M. Instruction to Deliver. Fighting to Transform Britain's Public Service. L., 2008.* См. также материалы Комитета по стандартам публичной сферы (Этика публичной политики. М. : ИПП, 2005); материалы парламентских слушаний за ряд лет, послания правительства «Modernizing Government» (2004) и «Civil Service Reform: Delivery and Values» (2004); кроме того, некоторые новейшие данные и материалы были получены в ходе ряда встреч и бесед в английских правительственные учреждениях в 2003 и 2006 годах, что стало возможным благодаря организационной и финансовой поддержке Британской академии наук.

Особый английский путь развития состоял и в том, что Соединенное Королевство гораздо дольше других стран обходилось без профессиональной государственной службы в современном смысле слова. Министерства, правда, существовали еще с XVII века, но их роль была несравненно меньшей, чем, например, во Франции, единой системы централизованной администрации не существовало вовсе, а штат министерств укомплектовывался на основе системы патронажа, т.е. личного покровительства. Должности рассматривались как собственность держателей королевских патентов и продавались, дарились, даже передавались по наследству. Это, однако, не порождало слишком уж больших злоупотреблений по нескольким причинам: ограниченные полномочия служащих, принадлежность большинства из них к аристократическим семьям, т.е. их достаточно высокий имущественный и образовательный статус, «премиальный», т.е. нерегулярный, характер материального вознаграждения. Служба, таким образом, была как бы почетной обязанностью благородных людей, знаком доверия к ним со стороны короны и общества и осуществлялась «талантливыми любителями».

Сказанное вдвойне справедливо применительно к уровню местного управления, на котором, собственно, и решались все практические вопросы. Ведь Великобритания, несмотря на унитарную форму правления, административно весьма децентрализованное государство. Местными делами управляли, как правило, представители сословий землевладельцев и духовенства. Какой-либо платы за это они не получали и считались не «слугами короны», а представителями местных сообществ, выполнявших по поручению последних как бы «общественную работу» и не подчиненных к тому же центральным властям.

В подобных обстоятельствах многое зависит от гражданских качеств правящего класса, от развитости в его среде чувства социальной ответственности. Этими же качествами английская аристократия обладала, как отмечалось многими авторами<sup>1</sup>, в гораздо большей степени, нежели правящий класс других стран, в частности Франции, Австрии, Пруссии, России...

Другой причиной, по которой подобная, странная с точки зрения привычных нам стандартов система существовала (и работала в течение столетий достаточно удовлетворительно), связана со спецификой англосаксонской государственно-правовой доктрины. Английская система управления воплощала в себе альтернативу иерархической, управляемой из единого центра «идеальной рациональной бюрократии» французского образца. Такой «антикомандный» характер системы — следствие господства обычного права (Common Law). В этой системе, как известно, соблюдение законности обеспечивается не на базе единых кодексов, не сверху вниз, а снизу, т.е. на основе precedентов (индивидуальных прежде всего) судебных решений по конкретным искам и делам.

<sup>1</sup> См., напр.: Токвилль А. Старый порядок и Революция. Пг., 1918. С. 83–84.

Вот как трактует эту дилемму Г. Питерс, связывая тип правоприменения с характером и типом администрации через культурные характеристики: «Рационалистической культуре может быть противопоставлена культура pragmatическая, или эмпирическая, характерная для Соединенного королевства и значительной части Северной Европы. В такой культуре общие положения являются производными от серии индивидуальных решений. Эта культура не благоприятствует развитию бюрократии или безличных решений. Каждое дело в определенной степени рассматривается как новый случай, и его конкретные индивидуальные обстоятельства могут послужить достаточным основанием для того, чтобы скорректировать или пересмотреть даже бесспорное общее положение. Таким образом, административные и правовые решения почти неизбежно приобретают там персональный характер, и, хотя власть принадлежит прецеденту, в каждом случае он может быть оспорен на индивидуальной основе... Она (бюрократия. — *A.O.*) склонна быть менее жесткой и безличной в этой индуктивной культуре, чем в более дедуктивной континентальной системе. Концепция индивидуальности и индивидуальных прав, как один из компонентов эмпирической культуры, делает работу бюрократа более трудной и заставляет его уделять больше внимания специфике, чем общим характеристикам того или иного дела... По сравнению с другими индустриально развитыми странами Европы, культура Соединенного королевства более личностная и менее бюрократическая, чем у других наций, находящихся на сходном уровне развития»<sup>1</sup>.

Архаичная полулюбительская администрация черпала, таким образом, свою легитимность в персональных достоинствах отправлявших соответствующие функции лиц, в их относительной независимости от центра и опоре на общественное уважение, а также в прецедентной правовой системе.

Однако любая специфика хороша лишь до определенного предела. Индустриальная революция и другие реальности XIX века настоятельно потребовали модернизации британской системы администрации. Середина «викторианского века» стала периодом ее реформы и создания профессиональной гражданской службы. Все началось с так называемого Доклада Норткота — Тревельяна, представленного парламенту в 1854 году. Сэр Стаффорд Норткот был в тот момент премьер-министром, а сэр Чарльз Эдвард Тревельян использовал в докладе свой богатый опыт в администрации знаменитой Ост-Индской компании. Главный упор в Докладе делался на необходимости создания высококвалифицированной гражданской службы, комплектуемой на основе профессиональных качеств людей. Рекомендовалось упразднить систему патронажа, заменив ее открытыми конкурсными экзаменами под наблюдением центральной экзаменационной комиссии. Далее, предлагалось разделить всех служащих на два класса — административный и технический. Заме-

<sup>1</sup> Peters G. The Politics of Bureaucracy. P. 42–43.

щать вакансии рекомендовалось из числа служащих на основе их достоинств, а не выслуги. При этом, однако, предпочтение отдавалось общему, т.е. гуманитарному, а не специальному, т.е. техническому, образованию. Таким образом, первые роли в системе должны были играть не узкие специалисты, а по-прежнему «талантливые любители».

Внедрение рекомендаций Доклада заняло полтора десятилетия. Особенное сопротивление вызвал принцип открытых конкурсных экзаменов. Они были окончательно введены лишь в 1870 году. К тому же первоначальный проект авторов претерпел ряд изменений: так, были введены не два, а три класса служащих — администраторы, исполнители и клерки. Однако в целом изменения были революционными. Они в корне поменяли британскую государственную службу и даже оказали серьезное влияние на развитие этого института за пределами Великобритании. В первую очередь это, разумеется, коснулось стран, находившихся под суверенитетом британской короны, но не только их.

Так, в 1871 году президент США У. Грант попытался внедрить у себя британскую систему конкурсных экзаменов. (Правда, инициатива эта была заблокирована, поскольку вступила в противоречие с американской традицией партийных назначений на административные должности, распространявшейся тогда вплоть до низших ступеней должностной лестницы. Однако в некоторых отношениях американцы при реформировании своей администрации уже тогда пошли дальше бывшей метрополии: к примеру, они ввели единую шкалу должностей и окладов для всех госслужащих, не занятых в промышленности, о чем в Англии всерьез заговорили лишь столетием позднее.)

Очевидно, что система, созданная на основе Доклада Норткота — Тревельяна в общем оправдывала себя вплоть до середины XX века. Комиссия по реформе гражданской службы была создана в начале 1950-х годов, серьезная критика существовавшей системы началась лишь в 1960-е годы, а сами реформы — уже в 1970-е. Как обычно бывает в политике, критиковали британскую госслужбу с разных флангов за разное. Левые — за ее закрытый классовый характер и сопротивление политике радикальных лейбористских министров во время двух премьерств Г. Вильсона. Правые — за ее расточительность и стремление к максимизации бюджета различных ведомств. Более аналитическая и политически нейтральная критика имела мишенями ее структуру, характер комплектования и недостаточный професионализм.

Стоит особо выделить критику так называемой школы общественного выбора, базирующуюся на работах американского исследователя проблем бюрократии с экономических позиций У. Нисканена<sup>1</sup>. Эта школа возникла как экономический вариант опровержения классической западной государство-

<sup>1</sup> См., напр.: *Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, 1971; *Bureaucracy: Servant or Master?* L., 1973.

ведческой конструкции, трактующей служащих как беспристрастных выразителей «общественного духа». Однако, в отличие от идеологических нападок на бюрократию «слева», сторонники названной школы рассматривают госслужащих не как «защитников классовых интересов буржуазии», а как защитников собственных групповых интересов. В сущности, идеи Нисканена и его последователей просты: они стремятся доказать, что ведущей линией поведения бюрократа является стремление к максимизации бюджета его организации или подразделения, поскольку это: а) обеспечивая больше работы для чиновников, увеличивая спрос на услуги бюрократов, улучшает перспективы их служебных карьер, создает благоприятную «карьерную ситуацию»; б) повышает престиж бюрократов и расширяет их возможности оказывать покровительство; в) дает больше возможностей для предоставления фондов «своим людям», а также для использования их в частных целях. Разумеется, существуют и объективные ограничения, и иные мотивации поведения служащих, в том числе бескорыстное стремление улучшить положение дел, повысить эффективность использования ресурсов и т.п. Но все они, по мнению Нисканена, не меняют общего вектора бюрократического поведения.

Видимо, популярность именно такого концептуального взгляда на бюрократию среди английских ученых не случайна: в сущности, он во многом лишь воспроизводит в более научной форме — с анализом переменных, графиками и математическими выкладками — идеи и законы знаменитого в свое время Н. Паркинсона. Воспользуемся случаем, чтобы напомнить квинтэссенцию смысла некоторых из них: «чиновники подвержены размножению, но при этом множат не соперников, а подчиненных»; «объем выполняемой работы не зависит от ее реальной значимости и сложности, ибо чиновники работают друг для друга»; «время, затрачиваемое на обсуждение вопроса, обратно пропорционально его цене»; «учреждения, однажды возникнув, уже не умирают, причем своего расцвета и максимальной респектабельности они достигают к тому моменту, когда объективная потребность в их существовании отпадает».

Вся эта критика, а вернее, стоявшие за ней реальные недостатки британской государственной службы и породили так называемый Фултонский доклад и последующий длительный период реформ, по существу, продолжающихся по сей день. Неслучайно теоретики государственного управления склонны сейчас говорить о перманентном характере изменений.

## Первый этап реформ

Фултонский доклад появился на свет в 1968 году после двух лет работы соответствующей комиссии. Как и Доклад Норткота — Тревельяна веком раньше, он базировался на тезисе о неадекватности застывшей системы госслужбы

изменившимся социальным и технологическим условиям. Вновь был поднят вопрос о ее «любительском» характере, о необходимости создания механизмов для укомплектования ее на всех уровнях экономистами и другими специалистами с научной подготовкой, предпочтительно с академической степенью. Было обращено внимание на «кастовый», «оксбриджский» характер комплектования госслужбы, т.е. на непомерно высокий процент в ее составе выпускников Оксфорда и Кембриджа.

Отсюда вытекали и рекомендации доклада. Так, предлагалось применить американскую модель структуры госслужбы, упразднив разделение служащих на классы, почти непроходимой стеной отделявшие специалистов от «профессиональных администраторов». В частности, предполагалось создать таким образом возможности для привлечения талантливых людей со стороны, скажем из бизнеса или науки, сразу на высокие посты в административной иерархии через «боковой вход», т.е. без прохождения ими ступеней бюрократической лестницы, и тем самым сделать госслужбу менее замкнутой сферой. В целом центральной идеей доклада была професионализация. Рекомендовалось, например, открыть колледж гражданской службы для повышения и унификации квалификации администраторов, прежде всего в области технологии управления.

Однако, если рекомендации, даже самые обоснованные, ущемляют чьи-либо групповые интересы, между ними и их воплощением возникает барьер. Если же ущемляются интересы достаточно организованных и влиятельных групп (таких, как бюрократия), то преодоление этого барьера и вовсе становится проблематичным. Словом, этот доклад не привел к радикальным изменениям. Он был встречен аппаратом весьма враждебно и критически, тем более что формальные основания для критики существовали: он был слишком длинен, написан недостаточно ясно и не свободен от внутренних противоречий. В частности, идея «бокового входа» в аппарат ученых и бизнесменов не согласовывалась с установкой на повышение професионализации госслужбы. К тому же проведение положений доклада в жизнь отдавалось в руки той самой корпорации, жизнь которой предлагалось реформировать. В итоге после длительных дискуссий и «торговли» были приняты лишь некоторые из рекомендаций, к тому же с корректировками, во многом выхолостившими их смысл. Так, различия между классами были формально упразднены с заменой их единой семиступенчатой «административной группой», а также образованием так называемой открытой структуры, тоже из семи ступеней. Однако при этом перспектива достижения высоких ступеней на служебной лестнице открылась лишь для лиц, прошедших через одну из низших ее ступеней — административного стажера. Таким образом, возможность освежения госслужбы небюрократами через «боковой вход» по-прежнему оставалась закрытой.

Не прошла и рекомендация по предпочтению людей с академической степенью. Колледж гражданской службы был, правда, образован, но он, во всяком случае до недавнего времени, не смог завоевать достаточного престижа у профессионалов и переподготовка служащих по-прежнему в основном осуществляется университетами на основе заключения с ведомствами соответствующих контрактов

Единая должностная шкала по американскому образцу тоже в реальности не работала. Сохранился, хотя и стал менее заметным, и «оксбриджский» кадровый перекос. Короче говоря, тогдашняя попытка реформировать госслужбу в главных своих компонентах потерпела неудачу. Прежняя система в основном сохранилась, допустив лишь косметические изменения. В сущности, это был негативный опыт, от которого оттолкнулась М. Тэтчер в собственной попытке реформ.

Когда М. Тэтчер в 1979 году впервые стала премьер-министром, она не имела какой-либо оригинальной концепции реформ госслужбы. Тогда ее взгляды в этом вопросе не выходили за рамки стандартных либеральных представлений о государственной бюрократии как расточительном и неэффективном управляющем делами нации. Поэтому она начала с простейшего — с методичного анализа расходов отдельных ведомств и их посттейного сокращения. Для контроля и координации этой работы была образована группа из шести человек непосредственно при аппарате премьера. Всем ведомствам было поручено в трехмесячный срок проанализировать свои расходы и представить предложения по их сокращению. После утверждения сокращений премьером по представлению руководителя упомянутой группы ответственность за их осуществление возлагалась на постоянных секретарей министерств. Спустя два года проверялось, проведены ли сокращения на самом деле.

В целом эта операция не отличалась особой оригинальностью и ассоциируется с дежурными кампаниями советских времен по сокращению аппарата. Однако, благодаря последовательности и упорству в ее осуществлении, она в итоге, т.е. к 1986 году, принесла около 950 миллионов фунтов стерлингов ежегодной экономии (правда, некоторые эксперты подвергают сомнению названную официальную цифру). Но Тэтчер не ограничилась этим. Она постепенно пришла к заключению о необходимости значительно более широкого подхода к проблеме. Ни много ни мало, она решилась изменить саму административную культуру аппарата, сделав ее более похожей на рыночную культуру отношений. Вначале она поручила работу по такой «перестройке» самим министерствам и благодаря своей настойчивости добилась некоторых успехов. Но, конечно, сколько-нибудь серьезных изменений господствующей административной культуры это за собой не повлекло (равно как и у нас в сходных обстоятельствах).

Тогда были использованы принятые в бизнесе методики финансовой оценки тех или иных административных действий, особенно материального поощрения служащих за нововведения. Если раньше служащие в общем рассматривались как винтики правительской машины, призванные обеспечить прежде всего ее плавную, равномерную, соответствующую заданному режиму работу, то к концу первой половины 1980-х годов была создана система стимулов, призванная ориентировать их на поиск новых, пусть даже рискованных решений. Таким образом Тэтчер пыталась сформировать новый тип государственного служащего, сходного по своим деловым ориентациям с бизнесменом.

Однако и это не привело к существенным изменениям в сложившейся за столетие административной культуре. Поэтому после 1985 года изменился сам подход к проблеме. Осознав, что невозможно внедрить рыночную модель поведения в нерыночный по своему базисному типу деятельности государственный аппарат, правительство Тэтчер начало энергичные попытки хотя бы частично изменить структуру и характер функционирования госслужбы в направлении рыночных принципов. Эта программа, кратко называемая «Следующие шаги», начала поэтапно внедряться с конца 1980-х годов. В целом ее можно рассматривать как английскую версию *new public management*, и последующее реформирование британской гражданской службы с тех пор и по сегодняшний день, несмотря на колебания, вызванные сменой сначала персон на правительственном «капитанском мостике», а затем и уже двукратной с тех пор смены правящих партий и сопутствовавшими всему этому изменениями политической риторики, проходит в этом русле.

## **Программа «Следующие шаги» на исходе XX века**

Программа была запущена в 1988 году, в начале третьего срока премьерства Тэтчер. Ее главной целью было внедрение «нового менеджеризма», т.е. рыночных механизмов и стимулов, в практику госслужбы. Средствами достижения этой цели стали:

1) разделение всех правительственные структур на две категории — к первой отнесли центры формирования политики и ключевые распорядительные департаменты (*policy making core* или *core departments*), ко второй — сугубо исполнительные структуры (*next step agencies*);

2) перевод этих исполнительных структур на договорные отношения с ключевыми департаментами, т.е. фактическое придание им полуавтономного статуса, а в некоторых случаях — вплоть до возможности их приватизации;

3) поощрение передачи на контрактной основе ряда функций и операций, прежде выполнявшихся государственными структурами, от исполнительных

агентств фактически частным организациям, которые, однако, находятся под более строгим правительственный контролем, обязаны следовать издаваемым правительственным инструкциям и потому имеют формальный статус полу-неправительственных организаций, или, сокращенно, кванго (quango);

4) сохранение единой тарифной сетки, пенсионных и других привилегий, ранее распространявшихся на всю государственную службу, лишь за персоналом ключевых департаментов и некоторых исполнительных агентств.

Тем самым прежняя единая система госслужбы была фактически демонтирована. В ней сохранились ключевые распорядительные департаменты, ставшие как бы заказчиками работ для всех остальных служб в соответствии с описанной «трехэтажной» системой, а в кадровом отношении — относительно небольшая каста «мандаринов», работающих непосредственно с министрами и постоянными секретарями. Все остальное стало переводиться на полурыночные начала.

Отношения кванго как публичных корпораций с правительственными структурами регулируются так называемыми рамочными соглашениями, которые определяют профиль, цели и задачи их деятельности, а также параметры оценки качества их работы и финансовой эффективности. Третьей стороной в таких соглашениях выступает Казначейство, поскольку соглашения устанавливают объем и порядок финансирования кванго, а также общие условия их трудовых отношений со своим персоналом. Руководители кванго несут полную ответственность за их работу и обладают широкими правомочиями, включая право найма, оплаты и установления должностей персонала. Например, следствием этих, по сути, контрактных отношений стало право руководителей кванго при определении окладов своих работников руководствовать-ся не стандартной шкалой оплаты, принятой для госслужбы, а рыночными механизмами. Такая возможность маневра позволила во многих случаях сократить расходы и сделать кванго более дешевыми для общества по сравнению с выполнявшими ранее те же функции чисто правительственными структурами, а само правительство в определенной мере получило возможность выбора подрядчика для обеспечения той или иной общественной услуги. В итоге вступили в действие законы рыночной конкуренции, что открыло источник повышения качества и удешевления ряда общественных услуг и отправления правительственных функций.

Изменения коснулись и «верхних» этажей госслужбы. Так, «штабные» центры (core departments) получили больше финансовой свободы, поскольку к ним перешли некоторые функции, ранее бывшие прерогативой Казначейства. Изменилась система оплаты персонала. Часть служащих (особенно «пришельцев» в аппарат из внешних по отношению к нему сфер) стали получать не стандартную зарплату по должности, а оплачиваться «по труду» (performance-related pay); к тому же у руководства расширились возможности по

индивидуальному поощрению работников посредством премий, а у работников и профсоюза госслужащих — по ведению переговоров относительно размера своего жалованья. Постепенно стала меняться и сама культура управлеченческих отношений, понимание служащими своих задач и социальной роли.

Более инерционной по отношению к новым веяниям оказалась система назначений на ведущие посты госслужбы. Еще по рекомендации Фултонской комиссии — в 1968 году — был создан так называемый Комитет по отбору кадров для назначений на ведущие посты (Senior Appointments Selection Committee). Его функцией стало рекомендовать кандидатов на должности, соответствующие двум высшим ступеням госслужбы. И хотя формально эти рекомендации носили совещательный характер, фактически они предрешали подавляющее большинство назначений. Поэтому неслучайно вокруг деятельности и статуса Комитета по отбору кадров на слушаниях Парламентского комитета в 1993–1994 годах развернулась серьезная дискуссия. С одной стороны, говорилось, что он предохраниет от чрезмерной политизации ведущих назначений, обеспечивая приоритет «нейтральной компетенции», с другой — отмечалось, что он представляет собой реликт патронажной системы и инструмент для воспроизведения в новых поколениях устаревшей административной культуры и чиновничих стандартов. Предложения по его реформированию колебались в амплитуде от таких частностей, как введение в его состав хотя бы одной женщины, и до рекомендации его полного упразднения как не соответствующего требованиям к современной госслужбе. Тогда правительство отвергло предложения радикальных изменений на этом «этаже» госслужбы. Они произошли позднее, о чем и будет рассказано ниже.

А в тот период серьезные изменения произошли по другим параметрам. Во-первых, правительство признало пользу регулярных обменов кадрами на всех уровнях между распорядительными департаментами и исполнительными агентствами для того, чтобы ведущие сотрудники приобретали опыт как подготовки политических решений, так и их исполнения, проведения в жизнь. Во-вторых, в соответствии с программой «следующих шагов» многие ведущие служащие, в особенности главы исполнительных агентств (chief executives), были переведены на пятилетние контракты с возможностью, но не обязательностью их последующего продления. Условия прохождения службы для всех категорий служащих закреплены в Кодексе управления гражданской службой (The Civil Service Management Code), утвержденном правительством и Казначейством. И хотя на тот момент идеи распространения контрактной системы на всех служащих, а также введения конкурсной системы для всех должностей были отвергнуты, все же можно сказать, что именно в те годы были заложены основы «менеджерской революции» в английской гражданской службе. Канули в Лету времена, когда госслужба была «работой на всю жизнь», хотя возможности для перемещений между ее различными секторами по-прежне-

му сохранились. Поэтому сохранилась и установка на преобладание так называемых дженералистов, т.е. специалистов не узкого профиля, а тех, кто благодаря своей квалификации может свободно переходить из учреждения в учреждение, из министерства в министерство, из одной отрасли в другую. Очевидно, с этим связано то, что наиболее распространенной в аппарате профессией — более 10% — является профессия юриста.

Разумеется, система имеет множество вариаций. В политической и административной культуре англичан, в отличие от многих других народов, нет склонности к унификации во что бы то ни стало. Есть и прямое исключение — дипломатическая служба, на которую рыночные новшества не распространились.

Но так или иначе, можно резюмировать, что в Англии фактически более не существует единой госслужбы в традиционном смысле слова — с унифицированными нормами ее прохождения, отставки, оплаты труда и т.п. Ее заменило многообразие структур, условий трудовых отношений и гарантий, шкал оплаты, пенсионного обеспечения, возможностей перехода в частный сектор и т.д. Разумеется, нельзя сказать, что госслужба превратилась в подобие рынка. Однако рыночные стимулы стали обычными для служащих, а руководители агентств получили возможности для маневра, сходные с возможностями менеджеров в бизнесе. Заработали механизмы конкуренции. Децентрализация найма резко расширила возможности индивидуализации оплаты труда. Ее размер, вместо былой жестко привязанной к ступеням административной лестницы ставки, стал определяться индивидуально, в зависимости от оценки качества работы. В результате функциональная эффективность работы традиционных государственных ведомств стала повышаться: начала сокращаться стоимость выполнения тех или иных государственных функций и оказания услуг. В этом программа «Следующие шаги», несомненно, оказалась успешной.

Однако она имеет и негативные последствия. Превращение устоявшейся административной системы из иерархической в более сложную по структуре и полурыночную по принципам функционирования, в частности упразднение прежней единой тарифной сетки и пенсионной схемы, нанесло ущерб репутации государства как идеального работодателя и тем самым репутации государства вообще. Далее, британская госслужба всегда отличалась высокой корпоративной этикой, строгим следованием кодексу административной морали<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Высокий уровень морали госслужащих всегда был предметом особой гордости англичан. Чтобы убедиться в этом, можно обратиться, например, к статье двадцатилетней давности известного английского исследователя в международном издании, специально посвященном административной морали. Автор большую часть статьи посвятил восхвалению таких качеств английского бюрократа, как высокая самодисциплина, честность, нравственность, забота об общественном кошельке, профессиональная честь, стремление всегда найти наилучшее решение, ибо за каждым актом выбора стоит Государство, и т.п. См.: *Dunsire A. Bureaucratic Morality in the United Kingdom // International Political Science Review. Bureaucratic Morality. 1988. Vol. 9, N 3. P. 179–192.*

Нынешняя ее коммерциализация и дифференциация условий трудовых отношений работников с правительством работают на размывание ранее незыблевой корпоративной этики служащих. Введение контрактной системы и приватизация части государственных функций отрицательно сказались на их моральном состоянии и климате в административных коллективах. Лишившись пожизненных гарантий, они почувствовали себя как бы преданными государством. Вопрос, однако, в том, оправданы ли были эти гарантии и какую цену платило общество за чувство морального комфорта государственных служащих.

В конце концов, целые профессиональные отрасли — и в самой Англии, и в других странах, не говоря уж о поистине тектонических сдвигах на шкале сравнительной ценности профессий, произошедших в 1990-е годы в России, — пережили за последние десятилетия падение привычного статуса своих профессий и все связанные с этим финансовые и социальные драмы. Такой оказалась цена за вступление в постиндустриальную эру. Вопрос в том, следует ли предоставлять государственным служащим особые защитные механизмы от последствий объективных перемен. Наследовавшее Тэтчер в середине 1990-х консервативное правительство Дж. Мейджора признавало, что госслужба проходит через нелегкие времена, но отвергало тезис об общем кризисе морали госслужащих, отметив, что многие чиновники, особенно высшего и среднего рангов, а также не принадлежащие к старшему поколению, и сами понимают необходимость проводимых реформ. К тому же ослабление традиционной корпоративной этики служащих вызвало к жизни кампанию по «поднятию» морали публичных персон в целом и по нормативно-этическому регулированию служебного поведения в частности, о чем также будет рассказано далее.

Хотя размер заработной платы на госслужбе традиционно всегда был ниже, чем в бизнесе, считалось, что это компенсируется обеспеченной карьерной перспективой, относительной защищенностью от увольнения, пенсионными привилегиями, а также не имеющим явного материального выражения, но весьма привлекательным для многих ощущением своей причастности к власти. Но в результате названных перемен эти компенсации для значительной части служащих исчезли, а заработка плата и по традиции, и в силу менеджерского характера поведения руководителей не спешила повышаться, а в относительных размерах даже понизилась, причем довольно существенно. Так, если в 1970 году жалованье служащего среднего ранга (executive officer) составляло 140,6% среднего заработка по стране, то к 1993 году оно уменьшилось до 86,8%. Жалованье же младших служащих (administrative assistants) и вообще упало до 54% среднего заработка. Некоторые аналитики даже заявляли, что если размеры оплаты труда госслужащих не поднимутся до конкурентоспособного с бизнесом уров-

ня, то в государственных структурах соберутся худшие специалисты из всех профессий.

Нетрудно представить себе, что программа «Следующие шаги» не вызвала особого энтузиазма у основной массы служащих. Однако впрямую возражать против «нового менеджеризма» было нелегко, ибо он действительно повысил эффективность работы аппарата. Прежняя структура госслужбы была хотя и строго иерархична, но все же в принципе едина (как едина лестница). Теперь же ее как бы распилили на две части, причем обитатели верхней части сохранили прежние привилегии, а все прочие их лишились. Иными словами, аппарат разделился на относительно небольшую прослойку «мандаринов», т.е. senior civil servants (их число измеряется примерно тремя тысячами), и всех прочих — «пролетариев». Немудрено, что под предлогом противодействия этим негативным последствиям реформы бюрократы с Уайтхолла всячески старались затормозить ее вообще, что облегчалось поэтапным планом ее проведения. Эта деятельность особенно активизировалась после ухода со своего поста властной «железной леди» — М. Тэтчер — и ожидания произошедшей несколькими годами позднее смены правящей партии. Тем не менее если «Следующие шаги» и притормозились, то незначительно, а уж попытных шагов так и не произошло и не предвидится. Об этом будет сказано несколько ниже, при анализе политики правительства Т. Блэра.

В целом программа «Следующие шаги» представляет собой отказ от концепции единой шкалы категорий сверху донизу. Признано очевидным, что такая сквозная шкала не соответствует ни потребностям общества, ни современным требованиям к госслужбе, ни ее благоприятному общественному имиджу.

Хотя еще в 1993 году было публично заявлено, что сокращение аппарата является не самоцелью, а переменной, зависящей от многих факторов, общая численность госслужащих на январь 1995 года составляла 550 тыс. человек, а к 1999 году и вовсе упала до 383 тыс. Между тем в 1979 году она составляла 723 тыс., т.е. за 20 лет аппарат сократился почти вдвое (правда, к середине первого десятилетия нового века она опять поднялась до полумиллиона, но это объясняется скорее изменением статистических нормативов отнесения, чем реальным ростом). При этом следует иметь в виду, что собственно «бюрократы» составляют всего около  $1/3$  от общего числа служащих. Так, 9% общего числа — это «синие воротнички», т.е. индустриальные рабочие на госслужбе, которые к тому же в подавляющем большинстве работают вне столицы. Стоит также указать для примера, что около 50 тыс. — работники налоговых служб, а еще 28 тыс. — работники тюрем. Сказанное следует иметь в виду, чтобы избежать ошибочных заключений при сравнении численности английской и, допустим, нашей бюрократии.

Вместо традиционных рангов действуют разнообразные гибкие схемы должностей, причем не только в next step agencies и кванго, но и в ключевых

департаментах. Таким образом, общие тенденции эволюции британской госслужбы прямо противоположны поиску почему-то столь близкого нам идеала унифицированной бюрократической вертикальной иерархии.

Любопытно, что описанные выше сокращения британского госаппарата в первой половине правления М. Тэтчер, т.е. в 1980–1985 годах, лишь частично укладывались в теоретические гипотезы сторонников теории «рационального выбора». Главными посылками тех были следующие постулаты: сокращения на ранних своих этапах носят избирательный характер; затраты сокращают раньше, чем персонал; расходы на внештатников и перечисление средств внешним партнерам сокращаются больше, чем жалованье служащих и приобретение различных «благ» для учреждений; служащих высших рангов сокращают пропорционально меньше, нежели служащих средних и низших рангов; специалистов сокращают больше, чем работников общего профиля; «полстасовщики» сокращаются более сурово, чем сотрудники, работающие полный рабочий день. На деле, однако, «тэтчеровские» сокращения больше отразились не на общей сумме расходов, а на числе служащих (правда, некоторые считают такое заключение некорректным, ибо никто не знает, насколько могли бы возрасти расходы, если бы не сдерживающие их усилия кабинета Тэтчер). И по другим параметрам прогнозы теоретиков общественного выбора оправдались лишь частично. Действительно, на первом этапе реформ происходили в основном косметические изменения, но затем, под постоянным политическим давлением, начались действительные сокращения. На 25% они были обеспечены путем сокращения самих функций правительственные учреждений и лишь на 12% — за счет рационализации выполнения сохраненных функций. Не соответствовало теоретическим прогнозам и соотношение сокращений по различным рангам служащих: на высших этажах госслужбы было сокращено 19% персонала, на средних — 7,2%, на низших — 10,4%. Как заметил Даудинг, тут сработало одно из правил Паркинсона, согласно которому бюрократ стремится увеличивать число своих подчиненных, а не создавать сооперников на своем собственном уровне.

Представляет немалый интерес и отношение англичан к широко распространенной во всем мире (а с некоторых пор и в России) практике миграции профессионалов между госслужбой и бизнесом. Этот «синдром вращающейся двери» вызывает у них беспокойство, поскольку превращает служащих в эффективных лоббистов интересов тех компаний, где они работали до перехода в госаппарат или, напротив, куда недавно перешли с госслужбы. Это создает неоправданные преимущества для тех компаний, которым удалось обзавестись такого рода персональными связями с госаппаратом, а порой и ведет к должностным преступлениям.

Есть несколько вариантов ситуаций, когда подобные перемещения вызывают особые опасения. Один — когда менеджеры из бизнеса поступают на ка-

кое-то время на госслужбу, а потом возвращаются обратно, обогащенные знанием конфиденциальной информации, например о перспективных планах правительства в той или иной сфере, о характере предстоящих заказов и т.п., что дает их фирмам неоправданные преимущества в конкурентной борьбе за получение заказов. Другой вариант — так называемый эффект шлепанцев, подразумевающий переход высокопоставленного сотрудника аппарата после отставки на пост консультанта в фирму, работающую в той же сфере, которую он недавно курировал, в связанный с его предыдущей работой банк и т.п. Особенную тревогу это породило в связи с денационализацией ряда предприятий и целых отраслей.

Возможны и иные варианты потенциально опасных связей госаппарата и бизнеса на персональном уровне — владение акциями компаний-партнеров, консультантские услуги и т.п. Поэтому существуют определенные нормативные ограничения. В частности, служащие трех высших степеней в течение двух лет после своей отставки имеют право поступить на работу вне госаппарата только с разрешения правительства, причем для двух первых рангов решение принимается на уровне Комитета советников при премьер-министре. Служащие более низких рангов тоже обязаны получать подобные разрешения, если они намерены поступить на работу в фирмы, с которыми были ранее связаны по службе, либо имели доступ к конфиденциальной информации о конкурентах своих предполагаемых нанимателей. Так, между 1985 и 1990 годами за такими разрешениями обратилось 114 человек, в том числе 39 бывших сотрудников Министерства обороны.

## **Первая пятилетка лейбористов (1997–2001): политические декларации и административная реальность**

Лейбористы, пришедшие к власти в стране в 1997 году, не стали сколько-нибудь существенно менять курс реформ, обозначенный в программе «Следующие шаги», хотя на уровне предвыборных политических дебатов, разумеется, ее критиковали и, в духе традиционной социалистической эстетистской идеологии, грозились покончить с quango state. Это, однако, так и осталось в корзине предвыборных обещаний. А в первое время вообще создавалось впечатление, что они, заняв правительственные кабинеты и убедившись, что дела идут совсем не так плохо, на время забыли о госслужбе и переключились на другие, более срочные проблемы. Во всяком случае, их первое послание по вопросам модернизации государственного управления, «Modernising Government», было направлено парламенту лишь почти два года спустя после их победы на выборах. Да и послание это, по существу, содержало немного нового, кроме разве что некоторого технократического акцента.

## «Modernising Government»

Одним из главных приоритетов послания была ориентация на интернет-обслуживание граждан. Была поставлена задача закончить программу электронной доступности правительства «24 часа в сутки, семь дней в неделю». А такие службы, как обеспечение круглосуточного медицинского совета по телефону, были организованы уже в 2000 году. Другой акцент — явно заявленная ориентация на то, чтобы публичные службы отвечали потребностям граждан, а не удобству самих служб, может только приветствовать. «Правительству необходимо удостовериться, что публичные организации действительно сфокусированы на результатах, которые имеют значение для людей, что они отслеживают прогресс в достижении этих результатов и не позволяют бюрократическим барьерам вставать на пути разумной кооперации». Однако в плане конкретных механизмов документ этот прояснял гораздо меньше, чем можно было бы рассчитывать по его политическому замаху.

В частности, в нем подвергалась ритуальной критике линия консервативного правительства за то, что оно якобы «слишком долго недооценивало государственную службу, пренебрегало ей и порочило ее». Однако с некоторой логической непоследовательностью уже в следующем пункте говорилось, что «реформы гражданской службы за два последних десятилетия много сделали для развития более менеджерской культуры, качество управления улучшилось, больше внимания стало уделяться развитию у людей навыков хорошей работы и повышению их профессионализма». При этом было подтверждено, что лейбористы будут продолжать курс консерваторов в области трансформации государственной службы, в частности следовать и даже расширять сферу действия Закона 1994 года о deregulation and Contracting Out Act, больше использовать краткосрочные контракты.

Раздел того послания, специально посвященный государственной службе, содержал массу правильных (хотя и неоригинальных) слов о госслужбе как агенте перемен, о необходимости привлекать на нее самых лучших и блестящих людей из каждого поколения, обеспечивая для них особые условия продвижения и оплаты, о необходимости постоянной профессиональной преподготовки, о совершенствовании системы оплаты труда с большей ее ориентацией на результаты, о необходимости лучшего использования нематериальных стимулов и трудовой мотивации, об изменении административной культуры, о большей открытости госслужбы для людей извне и т.д. Но при этом практически ничего не говорилось о конкретных механизмах, посредством которых предполагается достигнуть этих звонко звучащих целей. Более того, есть и определенные противоречия. Так, обещание шире привлекать на госслужбу представителей всех слоев общества и национальных меньшинств

(т.е., по-советски говоря, ориентация на анкету) входит в противоречие с идеей привлечения the best and the brightest, да и вообще с принципом свободной конкуренции на рынке труда на основе merit system.

Впрочем, если убрать «политическую составляющую» документа, то станет ясно, что правительство Т. Блэра решило «не выдумывать пороха» и в целом продолжить ту же стратегию модернизации госслужбы, которая была разработана и достаточно успешно проводилась в жизнь правительством тори. Именно это подтвердилось в последующие годы, о чем речь пойдет ниже.

Пожалуй, более интересно для нас посмотреть на другую тенденцию тех лет. Тогда, вопреки обещанному, но осуществленному лишь на среднем территориальном уровне курсу на административную децентрализацию (devolution), на уровне центрального правительства происходила достаточно серьезная концентрация властных полномочий. Росло число исходивших от правительства подзаконных актов (regulations), резко возросло и число сотрудников в аппарате премьера. Если при Тэтчер их количество измерялось несколькими десятками, то при Блэр оно в какой-то момент перевалило за тысячу! Таким образом, в Лондоне, на Уайтхоле возник некий аналог российской администрации президента. Подобная централизация, к тому же не чуждая элементов авторитаризма, вступила в противоречие с английскими традициями, вызвав серьезное, хотя, по нашим стандартам, чрезмерное беспокойство не только оппозиционных партий, но и аналитиков. От некоторых из них даже приходилось слышать суждение, что Англия становится самым централизованным государством в Европе, хотя, конечно, это было довольно сильным преувеличением, больше отражающим субъективное восприятие ситуации, нежели объективную реальность.

В частности, возникла достаточно серьезная общественная (и, соответственно, политическая) обеспокоенность в связи с бурным развитием института специальных советников (special advisers) в структурах исполнительной власти, особенно в аппарате премьера. На протяжении примерно 20 лет число специальных советников в правительстве оставалось более или менее стабильным. Но с приходом лейбористов ситуация кардинально изменилась. Если в начале 1997 года в правительстве работало 38 специальных советников, то к концу 1999-го, т.е. всего за три года, число их возросло до 74, причем у одного премьер-министра оно увеличилось с 8 до 25. Эти советники, помимо прочего, участвуют в заседаниях Кабинета министров.

Коллизия видится английским политикам в том, что, с одной стороны, многие из этих советников обладают весьма значительным политическим влиянием, а с другой — природа их полномочий не носит ни демократического, ни даже «меритократического» характера: они единолично назначаются либо премьер-министром, либо соответствующим министром, фактически подконтрольны только ему, никаких экзаменов на должность не сдавали и

пребывают в ней не долее, чем назначивший их министр или премьер. При этом, хотя формально они являются государственными служащими, оплачиваются из государственных средств и рамки их деятельности определяются четырьмя видами документов — Кодексом министра, указами Короля-в-Совете, Типовым контрактом для специальных советников и общим Кодексом государственной гражданской службы, в отличие от постоянных служащих, по отношению к которым ключевыми требованиями являются беспристрастность и объективность, специальные советники обычно политически ангажированы, выполняя роль как бы «политического голоса» своей партии внутри министерства.

Эта ситуация даже стала в 2000 году предметом специальных слушаний в Комитете по стандартам публичной жизни (UK Committee on Standards in Public Life). В частности, выступавший на этих слушаниях в качестве свидетеля лорд Батлер заявил: «Меня беспокоит, как бы специальные советники не стали бы доминирующей силой в “личном аппарате” министров, иными словами, не превратились бы в своего рода “кабинет” при министре, в занавес между ним и аппаратом министерства». Питер Хеннеси спрогнозировал, к чему может привести продолжение обсуждаемой тенденции: «Я могу представить себе, как какое-нибудь правительство в будущем заявит, что оно хочет привлечь сотни специальных советников с властными распорядительными полномочиями, которые придут и будут командовать государственными служащими, а в их функции будет входить не только предоставление рекомендаций министрам, но и дача указаний чиновникам, и они будут возглавлять госслужбу и руководить ее деятельностью. Конечно, это самый крайний случай. Но в подобной ситуации вопрос может приобрести... фундаментальный характер...» А Малcolm Рифкинд, одна из ключевых политических фигур во времена правления консерваторов, т.е. человек, в ролевом плане, казалось бы, заинтересованный в усилении института «лично преданных» политических советников, тем не менее в частной беседе осенью 2006 года рассказывал, насколько «карьерные» служащие обеспокоены и фрустрированы ростом влияния политических советников.

Возможно, с нашей колокольни подобные опасения кажутся несколько утешенными и даже надуманными. Однако представляется, что стоит внимательно относиться не только к положительному опыту одной из старейших демократий мира, но и к тревожной и весьма решительной реакции англичан даже на саму возможность недемократических деформаций в системе власти и управления. Последствия такой реакции не заставили долго себя ждать: в 2000-е годы аппарат был структурно реформирован и количественно сокращен, а число специальных советников было сильно ограничено.

Теперь «рядовой» министр имеет право лишь на одного принятого не по конкурсу специального советника, причем в его полномочиях специально огово-

*рен запрет на его вмешательство в любые вопросы, связанные с бюджетными средствами, т.е. исключено его влияние на распределение государственных финансов, а также прямо запрещается давать распоряжения постоянным служащим.* (Думается, полезно сопоставить это правило с нашей отечественной практикой!) Деятельность специальных советников регулируется специальным Кодексом поведения (Code of Conduct for Special Advisers). Поведение остальных — «рядовых» — служащих регулируется общим Кодексом государственной гражданской службы. Поскольку он во многом сведен с американским Этическим кодексом государственной службы, о котором будет подробно рассказано в следующей главе, здесь мы лучше уделим внимание документу, не имеющему аналогов, — Кодексу министра.

А поскольку в этом и в последующих вопросах преемственность действий правительства консерваторов и лейбористов (смена произошла в 1997, а затем в 2010 годах) очевидна, мы будем вынуждены временами нарушать хронологию в пользу логической и структурной последовательности изложения.

### **Кодекс министра**

В 1990-е годы он пришел на смену существовавшим еще с 1920-х годов «Вопросам процедуры для министров», вобрав в себя инструкции ряда премьер-министров относительно должного поведения министров в широком спектре ситуаций, представляя собой нечто вроде свода правил на разные случаи. Периодически в него вносятся дополнения и корректировки, которые, впрочем, вступают в силу лишь по отношению к следующему правительству. Каждое новое правительство как бы присягает новой, уточненной версии Кодекса как своего рода личному обязательству. Впервые Кодекс был издан для всеобщего сведения в 1992 году. Лейбористское издание Кодекса, выпущенное в 1997 году от лица Т. Блэра, содержит, помимо ряда дополнений, еще одно существенное новшество — личное краткое предисловие премьера. Думается, его основные положения заслуживают того, чтобы воспроизвести их:

«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 10 разделов, в которых правовые нормы порой переплелись 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. Именно в этом в первую очередь заключалась задача образованного в 1994 году по распоряжению тогдашнего премьера Дж. Мэйджа Комитета по стандартам публичной жизни (иногда его название переводят как Комитет по стандартам публичной сферы). В мае 1995 года Комитет подготовил свой первый доклад, целями которого было провозглашено: 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.

### **Стандарты поведения чиновников, или Семь принципов публичной сферы**

**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 реальные ограничения и позволяет вполне операционально контролировать их соблюдение. При этом они в равной мере относятся и к политикам, и к чиновникам. Полагаю, и нам пора перейти от малоконструктивных тотальных обличий всех чиновников как «класса» к чему-нибудь вроде изложенных стандартов (или принципов) поведения людей, причастных к управлению функций государственной власти или/и к государственному «кошельку» либо собственности. Впрочем, об этом пойдет речь в заключительной главе книги.

### **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<sup>1</sup>. В октябре 1994 года тогдашний премьер Дж. Мэйджер 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 ухудшилась почти на 20%, а также выявившие некоторые реальные нарушения

<sup>1</sup> Более подробный обзор его деятельности см. в кн.: Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании / отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2001.

парламентской этики депутатами. К числу этих нарушений 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 этических нарушениях, тем не менее и это вызвало достаточно серьезную обеспокоенность правительства. Стоит также обратить внимание на то, 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, следовательно, по отношению к ним могут быть применены те же процедуры, включая процедуры расследования их деятельности и возможных наказаний за нарушения, что и к остальным депутатам.

Вскоре Комитет был создан в качестве консультативного органа при премьеере. 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 был и состав Комитета: председатель — лорд, практикующий адвокат и член совета одного из колледжей Оксфорда, 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 — 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 людьми, служащими обществу за деньги налогоплательщиков в государственных институтах и учреждениях. В последнее время в развитых обществах по-

является 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, консультирование относительно кодекса поведения, дача рекомендаций и советов по вопросам поведения и конфликта интересов, а также расследование жалоб на поведение депутатов и составление отчетов по результатам расследования;
- 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, 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. Также подчеркивалась необходимость того, чтобы все — от членов парламента до самых мелких чиновников — проходили курс обучения этике поведения в публичных делах.

Относительно кодекса поведения рекомендовалось, чтобы он заново пересматривался и утверждался каждым новым составом палаты, а также был предложен его проект.

### **Кодекс поведения членов парламента**

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

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 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.

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 или на заседании Комитета, либо иными способами участия 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 может войти 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 взаимоотношения, 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 декларирования 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 букву и дух.

Практически тогда же, в ноябре 1995 года, была учреждена должность парламентского уполномоченного по стандартам поведения. Был также принят и Кодекс поведения для членов парламента. Согласно ему 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 10 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 тоже 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 политических целях.

В ходе последующего, более специализированного обсуждения проблем уже в рамках парламентского Комитета по государственному управлению акцент был перенесен на Кодекс ministra, о котором уже рассказывалось. Было также сочтено целесообразным, чтобы каждый из институтов — обе палаты и Кабинет министров — имел свой этический кодекс, который бы соответствовал общим, заданным Комитетом, стандартам поведения, но отражал бы специфические проблемы, возникающие перед членами каждого из названных учреждений.

За 16 лет существования Комитет провел множество расследований и ряд публичных слушаний с участием членов парламента. По результатам каждого из расследований публиковался доклад, посвященный одному или нескольким наиболее острым вопросам, связанным с депутатской и правительственной этикой. Даже одно их перечисление выглядит внушительно. Тем не менее приведем его хотя бы частично, поскольку оно представляет собой во многом перекликающийся с российскими реалиями перечень уязвимых для нарушений и злоупотреблений «болевых» пунктов: конфликт интересов; обязанность регистрации и декларирования личных коммерческих интересов; запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов; запрет на заключение контрактов, ограничивающих независимость и свободу действий депутата; нормативное регулирование лоббирования и оказания консалтинговых услуг, вклю-

чая запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов; процедуры рассмотрения обвинений депутатов в уголовных правонарушениях и нарушениях этики; вопросы, связанные с финансированием политических партий и ограничением расходов на избирательные компании; статус так называемых специальных, т.е. политических, советников премьера; роль и полномочия уполномоченного по этике; допуск СМИ на слушания Комитета; доступ граждан к материалам Комитета. Парламентский уполномоченный по стандартам опубликовал буклет под названием «Как обжаловать действия члена парламента» с детальным описанием необходимых шагов и вариантов их последствий для депутата<sup>1</sup>.

Появление этих докладов и норм не случайно. Не следует полагать, что в Соединенном Королевстве со стандартами поведения в публичной сфере все обстоит абсолютно благополучно. Известная максима гласит, что если люди были бы ангелами, то и правительства были бы не нужны. Так что даже на «300-летнем английском газоне» люди порой не свободны от искушения злоупотребить в свою или чью-либо пользу предоставленными им властными полномочиями. Хотя, конечно, масштабы и характер этих злоупотреблений несравнимы с тем, что мы видим в отечественной политической действительности. Но главное, принципиальное от нас отличие 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 с этим злом. Они не подменяют, а отчасти предотвращают необходимость уголовного преследования, отчасти предшествуют ему. «Мостиком», дающим основание перевести тот или иной случай из категории этических нарушений в категорию преследуемых уголовным порядком, служит Закон о неуважении к парламенту, в котором под неуважением подразумевается ряд нарушений этических стандартов поведения.

После прихода к власти коалиции консерваторов и либералов состав Комитета обновился и можно ожидать нового всплеска активности в его работе. Его первое после выборов — осенне — заседание 2010 года было посвящено источникам финансирования политических партий.

## 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

<sup>1</sup> См.: Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании.

средства контроля не были жесткими, оставляя многое на усмотрение самих чиновников и скорее ориентируя госслужащих в их поведении, нежели регулируя его. Поэтому неслучайно в стране до сих пор не существует единого закона о гражданской службе, а кодексы, разработанные Комитетом Палаты общин парламента по публичной службе (их два — один для обычных служащих, другой для так называемых специальных советников, т.е. служащих, назначаемых премьер-министром помимо обычных процедур, политических назначенцев, по существу), хотя фактически действуют уже с 1999 года, до сих пор не прошли всех формальных процедур утверждения. Это одна из сторон британской специфики. 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 Кодексе гражданской службы в целом сохранилась.

В нем вопросы морального порядка не сводятся к проблемам конфликта интересов. Затронуты и другие этические дилеммы. Для их урегулирования предусмотрены отдельные механизмы, отражающие английский опыт и традиции в данной сфере, хотя (вопреки распространенному мнению) традиции — даже английские — тоже не являются чем-то сакральным, установленным раз и навсегда. Они эволюционируют во времени. В целом механизмы обеспечения стандартов в британской государственной службе гибкие и достаточно гуманные. Последнее связано с тем, что государственные служащие являются одной 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 говорится, что его следует рассматривать в контексте предусмотренных Кодексом министра таких обязанностей руководителей ведомств, как, во-первых, обязанность предоставлять парламенту и общественности как можно более полную информацию, не обманывать и не вводить их намеренно в заблуждение и, во-вторых, обязанность 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 резюмирует, 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 суборднирована по отношению к обязанности служить наследию.

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. Среди них — обязанность «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 Кодексе также описываются обстоятельства, при которых 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, о которой будет рассказано ниже.

Подводя же итог данному аспекту рассмотрения, представляется уместным привести фрагмент из обсуждения этих вопросов на семинаре в Королевском институте государственного управления еще в 1985 году. Высший госслужащий Министерства энергетики, выступая, 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 семинара — бывший госслужащий высокого ранга, перешедший из 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»<sup>1</sup>.

Надеюсь, из этих материалов читатель получил представление о специфике британского отношения к стандартам публичной сферы и обсуждения возникающих в связи с ними вопросов. Пример Великобритании не уникален. Но на нем особенно ясно просматривается: 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

<sup>1</sup> Plowden D. Politics, Ethics and Public Service / Royal Institute of Public Administration. L., 1985. P. 55.

просто предписанным «сверху», а принятым самим служащим хотя бы на полудобровольной основе. Ведь порядочность — категория не для правовой нормы.

Обратимся теперь к самым последним годам.

## **Английская гражданская служба в начале XXI века**

В 2000-е годы британская гражданская служба продолжает двигаться по «вектору», заданному еще в эру М. Тэтчер. На наш взгляд, такая преемственность правительственной стратегии в условиях смены партий — серьезный аргумент в пользу объективной, «надпартийной» необходимости опоры на модель new public management, во всяком случае в рамках англосаксонской государственной традиции. Предвыборные лейбористские обещания уйти от государства кванго на уровне практической политики уступили место прямо противоположной линии.

После более чем десятилетнего правления лейбористов число кванго достигло, по некоторым данным, 840 (не лишено некоторой курьезности и отражает британскую специфику то, что данные разных источников об их точном числе существенно различаются). Оно включает как небольшие работающие по правительстенным заказам фирмы, так и такие гигантские корпорации, как Би-би-си или кораблестроительные компании. Что же касается разных видов *next step agencies*, то в 2004 году действовали 24 внеминистерских управления (non-ministerial departments) и 132 исполнительных агентства (executive agencies). В учреждениях этого типа работало 380 тыс. человек, т.е. около 3/4 от общего, насчитывавшего в тот момент 523,5 тыс., количества служащих. Руководители этих учреждений работают в основном на базе четырехлетних контрактов, которые заключаются с ними после открытых конкурсов на занятие должности, а условия оплаты определяются в индивидуальном порядке для каждого случая. Такова современная английская административная реальность, на уровне политических заявлений описываемая в терминах «горизонтального», или «контрактного», государства.

В 2004 году в одной из своих программных речей премьер-министр Т. Блэр прямо заявил: «Мир изменился, и гражданская служба должна измениться вместе с ним». В качестве приоритета действий ответственного правительства он назвал восстановление к нему доверия общества, а в качестве важнейшего инструмента для этого — прозрачность. Признав факт существования в обществе негативных чувств по отношению к правительству, премьер-министр заявил, что «доверие невозможно восстановить без вовлечения граждан в процессы решений, с последствиями которых им предстоит жить... Если люди не

доверяют общественным институтам, то правительство не может нормально функционировать».

В плане структурных перемен Блэр выдвинул лозунг: «Правительство должно организовываться вокруг проблем, а не проблемы — вокруг правительства». Он также призвал положить конец практике пожизненного пребывания в руководящих креслах, прямо назвал четырехлетний срок для соответствующих контрактов. В выпущенном в том же году правительственном документе «Реформы гражданской службы: исполнение и структуры» (Civil Service Reforms: Delivery and Units)<sup>1</sup> подчеркивается, что главное — это соответствовать ожиданиям потребителя государственных услуг. В послании названы семь ключевых аспектов трансформации, в числе которых: наличие компактного центра выработки стратегии; профессиональная и обладающая специальными навыками публичная служба; ее открытость для общества, частного и некоммерческого секторов; более быстрое продвижение внутри службы; конец пожизненного пребывания на старших должностях. В результате реализации политики по последнему из названных направлений уже в 2004 году каждый шестой старший гражданский служащий пришел на свою должность извне госслужбы, а в 2006 году таких «пришельцев» было уже 40%. Объективность требует отметить и наличие не лишенного резона возражения, что столь бурная ротация кадров влечет за собой снижение профессиональных и моральных стандартов госслужбы.

Это противоречие отмечено и применительно к международной гражданской службе. Один из авторов описал его следующим образом: «Стабильность занятости в современном мире нужна лишь старым аппаратным крысам, но не молодежи и не обществу; но, с другой стороны, нестабильность плохо влияет на лояльность к организации, и это противоречие особенно проявляется в ООН-овских службах. Помимо денег, людям важны и удовлетворение от работы, и потребности самореализации»<sup>2</sup>. Словно отвечая на эти опасения и разделяя их, Б. О'Тул пишет: «Работникам необходимо чувствовать, что их наниматель уважает их, заботится о них и относится к ним справедливо»<sup>3</sup>. Более общей реакцией на дилемму самоощущения работника и моральной атмосферы на госслужбе стало усиление внимания к ее этическим аспектам, попытка их формализовать в квазиюридических формах. В этом же ряду стоит также первая почти за полтора века попытка разработать проект закона о гражданской службе.

Одна из черт английской специфики нормативно-правового регулирования госслужбы — ограниченность ее собственно законодательной базы, т.е.

<sup>1</sup> URL: <http://www.pmgov.uk/output/page5399.asp> или [www.cabinet-office.gov.uk/agencies-public-bodies](http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-public-bodies).

<sup>2</sup> International Civil Service for the 21st century. 2003. Vol. 32, N 1. (Spring).

<sup>3</sup> O'Toole B. The Ideal of Public Service. Reflections on the Higher Civil Service in Britain. L. ; N.Y., 2007.

актов парламента, и преобладание подзаконных актов, издаваемых премьер-министром, Комиссией по гражданской службе, другими ведомствами, что, однако, не влечет за собой тех негативных последствий, которых можно было бы ожидать, если исходить из опыта стран с континентальной правовой системой. Отчасти это связано с тем, что широкий круг проблем государственной службы регулярно обсуждается на заседаниях специального Комитета гражданской службы Палаты общин. Например, в октябре 2006 года там слушался вопрос об образовании гражданских служащих и их обучении специальным профессиональным навыкам по сравнению с положением, существующим в этом отношении в частном секторе. Были заслушаны два весьма компетентных доклада, авторы которых обладали опытом работы в обоих секторах, провели для этого значительную сравнительную аналитическую работу и представили Комитету широкую обобщенную картину. Последовавшее обсуждение было очень конкретным, но при этом глубоким и лаконичным. Заседание, как и все подобные мероприятия, было открытым для публики и журналистов. Все заняло около полутора часов, но, сравнивая его со сходным заседанием подобного комитета нашей Госдумы, надо признать, что продуктивность и уровень лондонского заседания были на порядок выше.

При этом Британия до сих пор обходилась без закона о гражданской службе. Последние годы, однако, обозначили определенный поворот в этой ситуации. В 2003 году был разработан проект соответствующего акта. Но, не вызвав принципиальных возражений, он тем не менее так до сих пор и не принят и дорабатывается. Основной контраргумент — желательность сохранения большей свободы рук для правительства при проведении реформы, которую нормы парламентского акта неизбежно ограничивают. И в самом деле — основные положения проекта, в сущности, воспроизводят нормы, установленные в разные годы либо распоряжениями премьер-министра (кстати, он по должности является и министром по делам гражданской службы), либо от имени Букингемского дворца (еще один элемент британской уникальной специфики). В частности, так обстоит дело с подробным описанием статуса и полномочий, пожалуй, самого важного звена в современной британской госслужбе — Комиссии по гражданской службе (Civil Service Commission) и с Кодексом гражданской службы (Civil Service Code). За подписью премьера под характерным названием «Ценности гражданской службы» издан и весьма важный по содержанию документ, который является неотъемлемым приложением к контракту, подписываемому служащим при поступлении на работу<sup>1</sup>. Отсюда вытекают и соответствующие юридические последствия в случае его нарушения. Комиссия по гражданской службе издала и весьма подробный Кодекс о найме

<sup>1</sup> На русском языке этот заслуживающий внимания документ опубликован в № 1 за 2007 год журнала «Проблемы государственного управления».

служащих, являющийся руководством для непосредственных нанимателей, т.е. всех обладающих этим правом правительственные организаций (Civil Service Commissioners' Recruitment Code).

Вопросы открытости, прозрачности госслужбы с недавнего времени подпали под действие изданного в 2005 году Акта о свободе информации (Freedom Information Act).

## **Комиссия по гражданской службе — уникальный эксперимент**

В настоящее время этот весьма необычный и по принципу формирования, и по функциям, и по форме функционирования орган является, может быть, самым показательным символом кардинальных перемен в основах подхода к кадровой политике на гражданской службе в нынешние времена «постбюрократической революции». Это ведомство, недавно отметившее 150-летие своего существования, вплоть до середины 1990-х годов было довольно обычным ведомством «по кадрам». Однако теперь ситуация принципиально иная. Комиссия состоит из 11 «комиссионеров», прерогатива назначения которых принадлежит королеве. Они назначаются на пятилетний срок на основе частичной занятости (совместительства) и, что представляется кардинально важным, главным образом, *не из числа государственных служащих, а извне, из числа авторитетных людей, обладающих опытом работы на заметных публичных должностях в общественном и частном секторах*. Так, нынешнюю Комиссию возглавляет ведущий сотрудник Английского юридического общества, одновременно являющийся и главным распорядителем организации Олимпийской лотереи, а в ее состав входят люди с опытом работы в различных культурных, коммерческих, медицинских, образовательных организациях, журналист, вице-президент университета, сотрудники всевозможных консультативных и инспекционных фирм, бывший член совета фирмы «Макдональдс» и т.п.

Концепция такого подбора — *передача функции формирования корпуса чиновников под контроль и в руки не профессиональных аппаратчиков, а тех, кто имеет с ними дело с другой стороны — со стороны общества, являясь потребителем предоставляемых ими услуг*. Стоит привести несколько мест из программы доклада Комиссии: «Комиссионеры осуществляют контроль над назначениями на гражданской службе и соблюдением при этом стандартов... Ключевые ценности — честность, порядочность, объективность, беспристрастность и отбор на основе заслуг и достоинств... Помимо прочего, мы — рядовые граждане, представители обычного населения. Мы принесли с собой наш различный опыт и интересы, которые мы приобрели, работая в государственном, частном и общественном секторах. Это, по нашему мнению, дает нам понимание того, как гражданская служба может лучше служить народу и зарабо-

тать его доверие... Наше коллективное знание хорошей практики, существующей за пределами гражданской службы, представляет в этом отношении особую ценность»<sup>1</sup>.

Комиссия — независимое агентство, в круг полномочий которого входит:

- окончательное рассмотрение и утверждение на основе принципов мерит-систем кандидатур примерно на 600 должностей, входящих в перечень старших гражданских служащих (они подразделяются на четыре градации);
- издание и доведение до общего сведения Кодекса найма служащих, регулирующего соответствующие процедуры на всех уровнях службы;
- контроль за соблюдением Кодекса непосредственными нанимателями;
- распространение примеров положительной практики найма;
- рассмотрение, в качестве высшей инстанции, жалоб на нарушение Кодекса.

Комиссия имеет относительно небольшой штат сотрудников, действующих при этом весьма эффективно. На заседаниях, где решается вопрос о назначении на должности старших служащих, председательствует один из членов Комиссии; в них также участвуют постоянный секретарь соответствующего министерства (агентства) и сотрудник его кадровой службы. В ходе заседания возможно проведение собеседования с каждым из претендентов. Наим на все прочие должности, за исключением 600 высших, ведут кадровые службы самих учреждений, но Комиссия осуществляет по отношению к ним функцию мониторинга. Исключение из открытого конкурса составляют временные назначения на срок до 12 месяцев, а также, в некоторых случаях, перемещения служащих на новые должности. Впрочем, все это достаточно детально прописано в упомянутом Кодексе найма. Аналогичная Комиссия рассматривает вопросы о высших назначениях в кванго.

Возглавлявший правительство страны в 2007–2010 годах Гордон Браун в своем первом программном заявлении, адресованном парламенту и нации в целом, поставил вопрос о необходимости серьезной многоаспектной конституционной реформы и призвал к широкому общественному обсуждению комплекса связанных с этим проблем. Главные акценты он сделал на увеличении полномочий парламента, расширении сферы законодательного регулирования и проблеме перехода от неписаной к формальной Конституции. Говоря о гражданской службе, он подчеркнул, что в целях «усиления» ее нейтральности необходимо наконец принять закон о гражданской службе, «выполнив тем самым центральную рекомендацию 150-летней давности из доклада Норткота — Тревельяна». Публикуя, как это делает каждый новый

<sup>1</sup> Supporting an Effective and Impartial Civil Service. Civil Service Commissioners Annual Report 2005–2006. P. 7.

премьер, свою версию Кодекса министра, он, во-первых, включил туда должность нового независимого советника с полномочиями контроля за поведением служащих, особенно в области конфликта интересов, а во-вторых, отменил право политических (так называемых специальных) советников отдавать распоряжения постоянным служащим, что, как указывалось выше, создавало определенное напряжение в административной среде.

Сформированное по итогам парламентских выборов 2010 года коалиционное правительство консерваторов и либералов также уделяет этому кругу вопросов значительное внимание. Во всяком случае, уже обнародован весьма амбициозный проект, названный «Концепцией большого общества». Он предполагает децентрализацию и передачу в руки граждан — волонтеров и местных общин — ряда функций государственного управления. Родители получат право управлять школами, врачи — регулировать финансирование здравоохранения, а главы полицейских управлений в городах и графствах будут не назначаться, а избираться<sup>1</sup>.

Таким образом, общий вектор эволюции британских институтов, независимо от смены партий у власти, не слишком меняется. Он направлен в сторону все большего повышения роли самих граждан, их многостороннего и непосредственного участия в решении касающихся их интересов вопросов. Поэтому, подводя итоги раздела об Англии, следует резюмировать, что там реформы продвинулись дальше, нежели в какой-либо другой стране. Современная британская гражданская служба — открытая плюралистическая структура, постоянно обменивающаяся ресурсами и практиками с окружающей средой, широко, но с учетом своей специфики заимствующая опыт обслуживания граждан в частном секторе и сделавшая удовлетворение потребителей своих услуг в широком смысле слова главным реальным приоритетом своей деятельности. А значительное и все возрастающее внимание к вопросам этики поведения должностных лиц — важный индикатор ориентации на доверие и уважение граждан.

## Уроки для России

Британская государственная служба всегда отличалась высокими стандартами по уровню обслуживания граждан. Административная мораль тоже была одним из предметов национальной гордости. Тем не менее, как мы видели, это отнюдь не выводило ее из зоны общественной и профессиональной критики, порой весьма жесткой. А когда несколько десятилетий назад начали достаточно сильно возрастать общественные требования к качеству государства, то Англия едва ли не первой встала на путь выработки адекватных ответов на эти

<sup>1</sup> См.: Барбен Е. Союз воды и масла // The New Times. 2010. № 44–45. С. 61.

ожидания. Именно поэтому английская гражданская служба совершенствуется весьма радикально. И процесс этот продолжается. Продолжается и критика, причем с разных сторон и за разное. И это заставляет не успокаиваться, а постоянно корректировать, совершенствовать механизмы госслужбы.

В этом одно из кардинальных отличий Англии от России, где предпочитают загонять проблемы вглубь, ограничиваясь в основном имитацией перемен. В результате, вопреки распространенным стереотипам об английском консерватизме, там, на мой взгляд, *ближе всего подошли к модели нового государства, адекватного требованиям нового века*. А более конкретно, помимо готовности меняться, искать новые формы, совершенствоваться не на словах, а на деле, хотелось бы порекомендовать обратить особое внимание на некоторые черты британского опыта.

Прежде всего, это уникальная модель участия представителей гражданского общества в найме чиновников на государственную службу. Группа «комиссионеров», т.е. людей разных профессий и занятий, параллельно со своей основной деятельностью и не прекращая ее, формирует правила комплектования и контроля корпуса бюрократов, а также влияет на конкретные кадровые назначения в государственный аппарат. Описанные выше принципы деятельности и полномочия Комиссии по гражданской службе служат именно этой цели. Еще раз подчеркнем их главную суть: *общество само нанимает чиновников себе на службу*. Правила, по которым в демократических обществах формируется политическая «верхушка» общества, начали распространяться и на формирование административного, управленческого аппарата. На мой взгляд, это почти беспрецедентный прорыв к модели государства будущего, к постбюрократическому обществу. На сегодняшний день нечто похожее существует лишь еще в одной стране — в Сингапуре.

Открытость, прозрачность службы для общественного контроля обеспечивается как традицией, так и Законом о свободе информации. На местном уровне управления любой гражданин может беспрепятственно прийти в качестве слушателя на любое заседание комитетов и комиссий органа управления. Более того, и заседания парламентских комитетов по ряду вопросов открыты для публики. Я лично, например, в качестве «человека с улицы» без проблем пришел на заседание комитета парламента, посвященное достаточно специальному вопросу — использованию опыта частных компаний в кадровой работе — в приеме служащих в государственный аппарат. И все это существует наряду как со службами омбудсмена, так и уже работающей моделью электронного правительства. Кстати, приоритетными объектами омбудсменского контроля служат такие потенциально коррупционные области, как здравоохранение и социальное обеспечение.

С точки зрения общественного контроля над лицами, выполняющими государственные функции, очень важной представляется деятельность Комите-

та по стандартам публичной сферы. Будучи, по существу, органом полуобщественным, он при этом рассматривает широкий круг вопросов, касающихся деятельности государственных служащих и политиков, не исключая и весьма «щекотливые» темы, связанные с поведением депутатов парламента, министров, с финансированием и различными аспектами деятельности политических партий. Материалы его обсуждений широко публикуются и приобретают статус «настоятельных рекомендаций» для чиновников и политиков.

Неплохо бы нам подумать и над аналогом Кодекса министра, адресованного каждому вступающему в должность руководителю ведомства. При этом такой документ должен публиковаться для общего сведения. Помимо специальных моментов он также должен содержать общую часть, подобно приведенному в тексте главы предисловию Т. Блэра. И я бы не стал даже бояться некоторой доли пафоса, высоких слов на тему общественного служения. Разумеется, определенная выспренность, порой присущая подобным текстам, воспринимается как якобы имеющая мало отношения к реальной жизни риторика. Но все-таки публичное принятие на себя неких обязательств, связанных с нормативными общественными идеалами, имеет смысл не только в морализаторском, но и во вполне прагматическом плане. Да, на Западе к словам, под которыми человек подписывается или которые публично произносит, в целом относятся гораздо серьезней, чем в нашей традиции профанации любых идеалов и циничной манипуляции лозунгами. Но все же и нам следует приучать государственных лиц относиться к «высоким» словам не просто как к не имеющей реального содержания публичной риторике, к своего рода политической декламации, а как к неким нормативным идеалам, которыми нельзя уж совсем пренебрегать.

Очень важным моментом для заимствования могло бы стать ограничение полномочий советников и помощников при политиках (special advisers, по британской терминологии) чисто аналитической и консультационной работой для своих политических «боссов». Англичане серьезно встревожились, когда Блэр расширил свой «штаб» советников и те стали претендовать на самостоятельные роли распорядительного характера. В результате, как мы видели, их полномочия сейчас четко ограничены интеллектуальным, аналитическим обслуживанием должностных лиц, их назначивших, при которых они состоят, и прямым запретом на какие-либо распорядительные функции. Сравним это с нашей отечественной практикой, где помощники и другие люди из администрации президента, из аппаратных команд руководства правительства и губернаторов фактически отдают приказы не только чиновникам исполнительной ветви, но и законодателям, и судьям, и даже руководителям формально независимых от власти СМИ! Причем это особо и не скрывается, а, напротив, возведено в разряд почти неписаной нормы, хотя источником этих узурпированных полномочий являются отнюдь не закон и тем более не

Конституция, а так называемые правила игры. Подобный задаваемый с самого «верха» стандарт игнорирования собственных законов напоминает советскую ситуацию с неустановленным, но фактическим все властием пирамиды партийных органов или даже отношения в криминальном сообществе, но никак уж не правовое государство.

Весьма позитивную роль сыграли введенные М. Тэтчер ограничения и контроль над перемещениями чиновников с государственной службы на работу в прежде связанные с ними коммерческие организации, а также на кадровые движения в обратном направлении. Их цель — блокировать возможности «торговли» влиянием и связями, что и нарушает принцип свободной конкуренции в тендерах на получение государственных заказов, и содержит очевидный коррупционный потенциал. Правда, в нашем Законе о гражданской государственной службе тоже содержится сходная норма, но она, как и многое другое, не работает.

Однако при этом, как мы видели, сам взаимообмен кадрами между государственной службой и частным сектором не только поощряется, но его уровень даже стал одним из «отчетных показателей» для Комиссии по гражданской службе. Не уверен, что такого рода «процентовки» стоит использовать для каких-либо оценок, но само поощрение практики сообщающихся сосудов между госслужбой и другими сегментами рынка труда, на мой взгляд, позволило бы влить в бюрократические круги свежую кровь.

Наконец, нечто подобное системе кванго было введено у нас в ходе так называемой административной реформы несколько лет назад, правда в ущербном виде. Потому и результаты оказались иными: созданные у нас посредством вычленения части министерских структур в отдельные органы административные агентства на деле не получили логически предусматриваемой этой моделью степени автономии от своих министерских «прапорителей», а лишь способствовали росту числа бюрократов и распылению ответственности с неизбежно сопутствующими коррупционными последствиями — построением более изощренных схем откатов и прочих аналогичных «прелестей». Кроме того, часть чиновничества восприняла это прежде всего как приглашение к расширению перечня платных услуг, что в корне неверно и подрывает саму идею. В итоге в последнее время можно наблюдать факты постепенного сворачивания таких агентств, возвращения их в состав министерств, из которых их всего несколько лет назад выделили.

## ГЛАВА 3. ГОССЛУЖБА США. СПЛАВ СПЕЦИФИКИ И ОБЩИХ ЗАКОНОМЕРНОСТЕЙ

### Американская специфика

История американской государственной службы заметно отличается от истории этого института в странах Старого света. Она — детище американской политической системы и американского общества в целом со всей его спецификой. А как известно, американская политическая культура сложилась в результате достаточно необычного сочетания историко-культурных, географических, политических, идеологических факторов.

Стремление освободиться от пресса и контроля со стороны любой власти, светской или духовной, лежало в основе «идеальной», внеэкономической части мотиваций действий как первых, так и последующих поколений колонистов. *Принцип самоуправления «свободных людей на свободной земле»* лег в основу *того уклада, который называют «великим американским экспериментом»*. Когда же полтора века спустя после начала «эксперимента» британская корона попыталась настоять на своих прерогативах неограниченного верховенства власти метрополии, это привело к известным последствиям — провозглашению колониями независимости и отставанию ее с оружием в руках. При этом значение тех событий для американского политического менталитета вышло далеко за рамки простого обретения политической самостоятельности. Это было фундаментальным переосмыслением самой природы политической власти, формированием устойчивого стереотипа недоверия ко всякому правительству, особенно центральному и, соответственно, к его агентам — аппарату исполнительной власти. Такова исходная точка эволюции американской государственной службы.

Разумеется, с тех пор утекло немало воды. Из 13 небольших республик, расположившихся вдоль побережья гигантского неосвоенного континента, США превратились в огромное могущественное государство с мощной правительственный машиной. Тем не менее в сознании «среднего американца» по-прежнему живет доля подозрительности по отношению к государству и его представителям — чиновникам. Поэтому и кошмарная акция подрыва федерального здания в Оклахома-Сити в 1995 году, совершенная американскими «патриотами» и унесшая жизни около 60 неповинных людей, в том числе детей, и периодические нападения на другие федеральные объекты и должностных лиц, и звучавшая в 1990-е годы на одном из радиоканалов «школа ненависти» к федералам — во многом лишь крайняя, патологическая форма выражения до сих пор дремлющих в американском общественном подсознании негативных чувств по отношению к федеральному правительству.

Видимо, в этом контексте уместно сказать о реальном содержании «великой американской традиции недоверия к правительству». Думается, в целом, как общая мировоззренческая установка, она сохранилась. По-прежнему люди доверяют правительству меньше, нежели другим индивидам или группам, несмотря на то что в целом рассчитывают на его честность. И за последние годы доверие к правительству как институту, во всяком случае, не выросло. Тут, правда, есть один любопытный психологический парадокс — разрыв между общим негативным отношением к правительству и весьма позитивной оценкой личного опыта общения с правительственные чиновниками. Так, по эмпирическим данным,  $\frac{2}{3}$  граждан, вступавших в контакт с чиновниками, выразили полное удовлетворение тем, как были решены их проблемы, а 40% были даже «очень удовлетворены». Неудовлетворенными остались лишь 14%. При этом, однако, конкретный положительный опыт людей не меняет их общей предубежденности. Например, 71% опрошенных сочли, что к их проблемам отнеслись со вниманием, но лишь 30% считают, что правительственные учреждения вообще внимательно рассматривают проблемы, с которыми к ним обращаются, 80% полагают, что их дело было разрешено справедливо, однако в общую справедливость ведомств верят лишь 42%<sup>1</sup>. Получается, что люди склонны рассматривать свой собственный удачный опыт как положительное исключение из правил, тогда как из личного негативного опыта, скорее, делаются отрицательные выводы общего характера. Этот эмпирический факт открывает поле для различных политико-психологических интерпретаций. А на наш взгляд, приведенные данные свидетельствуют о высоком в целом уровне эффективности американской государственной машины.

*Бюрократия в Америке, в отличие от других стран, возникла много позже демократии.* Она постепенно и с большими трудностями приживалась в обществе с глубоко укоренившейся демократической культурой и практикой, искала в них способы выживания. Первоначально американцы вообще было хотели обойтись без постоянных государственных служащих, передав все властные полномочия собраниям граждан и выборным лицам, в первую очередь легислатурам. Однако довольно быстро они убедились, что выборные лица так же способны на злоупотребления, как и постоянные служащие, а отказ от профессиональных администраторов приводит дела в состояние хаоса. В результате уже в Конституции появилось упоминание о назначаемых должностных лицах. Правда, ничего более о правительстве и госаппарате там не сказано<sup>2</sup>.

Собственно, аппарата при первых американских президентах практически и не существовало. Известно, например, что Дж. Вашингтон использовал глав

<sup>1</sup> См.: Kahn R. et al. Americans Love Their Bureaucrats // Bureaucratic Power in National Policy Making / ed. by F. Rourke. Boston, 1978. P. 281–292.

<sup>2</sup> См.: Конституция США. Ст. II. Раздел 2.2 // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. М., 1984. С. 196.

немногочисленных департаментов (по-нашему министров) для диктовки им своих распоряжений. Других служащих у него для этого не было. Сами «отцы-основатели», вклад которых в разработку других областей политической теории в рекомендациях не нуждается, сфере государственной администрации уделили немного внимания. Чиновники для них, как и для других жителей американских колоний, ассоциировались прежде всего с насилием и притеснениями со стороны короля, который «учредил множество новых должностей и прислал сюда толпу своих чиновников, разоряющих народ и высасывающих из него все соки»<sup>1</sup>. Однако как в советской общественной науке анализ всех проблем обычно начинался с цитирования высказываний «основоположников», так и американцы считают хорошим тоном по всем поводам ссылаться на «отцов-основателей» и порой сами конструируют концепции из фрагментов их иногда противоречивых суждений.

С одной стороны, «отцы-основатели» исходили из возможности и необходимости поручать управление лицам, лично незаинтересованным (*disinterested*), с другой — именно индивидуальный интерес они рассматривали как движущую силу политики (*self-interest as a driving force of politics*) и, кстати, не считали возможным разделить политику и управление.) С одной стороны, они считали, что судьба общества не должна зависеть от личных достоинств управляющих, поскольку люди отнюдь не ангелы, с другой — акцентировали внимание на моральных качествах призванной править «естественной аристократии». Способы примирения этих противоречий они видели как в разработанной ими системе институциональных сдержек и противовесов, ограничивающих возможности злоупотреблений властью, так и в нравственной сфере — в выдвижении на руководящие посты людей, руководствующихся принципами служения общественному благу, и поощрении этих качеств. Б. Франклин как-то заметил, что главное в государственной службе не выгода, а честь. Этической стороне они вообще придавали большое значение. Будучи детьми века Просвещения, не порвавшими при этом с христианской традицией, они верили в победу доброй стороны человеческой природы и органично сочетали реализм и оптимизм, скептицизм и идеализм. Так представляется нам суть их «несентиментального взгляда» на кадровый аспект управления государством<sup>2</sup>.

Разумеется, со становлением и развитием американского государства число государственных служащих постоянно росло. Однако вплоть до Гражданской войны происходило это главным образом не за счет расширения государственных функций, а благодаря развитию почтовой службы. Так, хотя формально количество гражданских служащих в 1816–1861 годах возросло

<sup>1</sup> Декларация независимости // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. С. 183.

<sup>2</sup> См.: *Nigro L., Richardson W. The Founders' Unsentimental View of Public Service in the American Regime // Agenda for Excellence: Public Service in America. N.J., 1992.*

почти в восемь раз — с менее чем пяти до почти 37 тыс., 86% роста пришлось на Федеральную почтовую службу, т.е. не было связано с расширением управленческого аппарата. Штат других ведомств по-прежнему был ничтожен и исчислялся десятками человек. Исключение составляло лишь Казначейство, осуществлявшее помимо сбора налогов и других собственно финансовых функций еще и государственные закупки, а также учет быстро расширявшихся земель. При этом назначения в аппарат производились в соответствии с концепцией «естественной аристократии», т.е. в основном из числа узкого круга образованных и, предположительно, проникнутых духом «общественного служения» людей, и носили практически пожизненный, а зачастую и наследственный характер. Те времена называют «эрой правления джентльменов».

Многое изменилось с избранием в 1829 году президентом Эндрю Джексона. Он ввел в систему назначений служащих принцип так называемой *victor's spoils system* («добыча — победителю»), что означало раздачу должностей представителям победившей партии, а на деле — активистам президентской избирательной кампании. «Чиновники, назначенные при прежнем правительстве, чуть ли не поголовно были уволены, а должности в федеральных учреждениях были разданы друзьям всех степеней и рангов, оказывавшим за последние четыре года полезные услуги на выборах»<sup>1</sup>. Правда, американские источники более осторожны и говорят лишь о 20% уволенных, половина из которых пришлась на первые полтора года президентства Джексона<sup>2</sup>. Но так или иначе, тенденция ясна.

Последствия ее были значительны, американские исследователи считают, что именно там коренится причина последующей низкой эффективности их бюрократии, поскольку принцип компетентности был заменен принципом партийности, а на практике — личной преданности «боссу». (Попутно заметим, что *spoils system* действует в США и поныне, правда в цивилизованных и ограниченных формах; более того, противореча веберовскому принципу аполитичной бюрократии, она парадоксальным образом и на качественно ином уровне развития государственной машины кое в чем совпала с идеологией современной «постбюрократической административной революции».)

Другой идеей Джексона было упрощение административных операций до такой степени, чтобы их мог выполнять любой образованный человек. Думается, она тоже не слишком пошла на пользу американской государственной службе. В то же время последняя имеет в своей основе очень сильное положительное качество, отличающее ее от государственных служб большинства

<sup>1</sup> История XIX века / под ред. Лависса и Рамбо. Т. 4. М., 1938. С. 232.

<sup>2</sup> См.: Nelson M. The Irony of American Bureaucracy // Bureaucratic Power in National Policy Making. Р. 173.

«старых» стран. Это ее принципиальная ориентированность не на некие высшие интересы государства, а на гражданина, на «клиента» в широком смысле слова. Такая исходная позиция изначально задала принципиально иные стандарты отношений между гражданами и государством. Весьма показательно в этом плане, что одной из первых и впоследствии самых мощных правительственные служб стала Пенсионная служба, созданная уже в 1833 году и ставшая после Гражданской войны одним из крупнейших правительенных департаментов. А к концу XIX века она была самым большим исполнительным учреждением в мире, имея более 6000 штатных служащих и обеспечивая ведение почти полумиллиона пенсионных дел. Хозяйственные же ведомства — труда, коммерции, сельского хозяйства — возникли позднее, были неизмеримо меньше и развивались гораздо медленнее. И по сей день, как известно, американское государство вмешивается в хозяйственные дела меньше, чем аналогичные службы в других странах. В основе этого — «партикуляристская и локалистская природа американской демократии, создавшей партикуляристскую и обслуживающую клиентов администрацию»<sup>1</sup>.

Этот «клиентелизм» американской бюрократии, пожалуй, самый важный фактор, определяющий ее специфику. Часто систему, при которой назначение на должности в государственном аппарате производится находящимися у власти политиками, называют «патронажной», что предполагает противопоставление ее системе отбора кандидатов на основе объективных показателей, как бы вне зависимости от мнения политических «хозяев». Об этой последней системе дальше и пойдет речь. Здесь же заметим, что патронаж в его американском варианте означал не только усиление власти политических «боссов», но и прямо противоположную вещь — рост так называемой вертикальной социальной мобильности, т.е. вовлечение в управление государственными делами новой категории людей — политически активных граждан. А это с демократической точки зрения несомненный прогресс по сравнению с моделью «правления джентльменов».

## «Нормализация» американской бюрократии

Однако, несмотря на всю исходную нестандартность возникновения американского государства, общие закономерности индустриального и социального развития государств в XIX веке все более сказывались, и постепенно США обретали «нормальную», а в некоторых аспектах даже передовую бюрократию. Так, очень важные изменения знаменовал собой Пендалтон-акт 1883 года, позволивший вслед за Англией воплотить в жизнь принцип квали-

<sup>1</sup> Wilson J. The Rise of the Bureaucratic State // Bureaucratic Power in National Policy Making. P. 125.

ификационных экзаменов для служащих (сперва лишь для 10% должностей) и затем ввести единую систему должностей и окладов. Закон этот, как считают, положил начало современной гражданской службе в стране<sup>1</sup>. Он нанес сильный удар по *spoils system*, к тому времени изрядно коррумпировавшей американскую администрацию и сделавшей ее значительно хуже, чем представлялось «несентиментальному взгляду» основателей США.

Так в 80-е годы XIX века засилью в администрации партийных активистов был поставлен хотя бы некоторый заслон. Ведь одна из проблем заключалась в том, что эти активисты порой домогались высоких постов как платы за свои услуги политикам во время избирательных кампаний, не считаясь ни с мерой собственных талантов и квалификации, ни с наличием вакансий. Считают, что последней каплей, ускорившей принятие Пендалтон-акта, стало убийство в 1881 года только что вступившего в должность президента Гарфилда. Его застрелил человек, считавший справедливой платой за свою работу в избирательном штабе нового президента ни много ни мало должность посла США во Франции, хотя и не обладал необходимыми для этого квалификацией и качествами. Не получив эту должность, он таким образом отплатил за допущенную по отношению к нему «несправедливость».

Как уже говорилось, серьезный вклад в совершенствование американской административной системы сделал в конце 1880-х годов Вудро Вильсон — впоследствии президент США, а в те годы университетский профессор. Его книга «Изучение администрации», опубликованная в 1887 году, во многом предвосхитила М. Вебера и заложила основу теоретического идеала правительственной службы на многие десятилетия вперед. В центре его теории стоят формальные принципы, ныне хорошо известные из теории организации: единство управления, четкая организационная иерархия, професионализм, контроль. В вопросе об отделении политики от управления он был значительно сдержаннее Вебера и больше следовал американской традиции: отмечая различие административных и политических вопросов, Вильсон говорил, что трудно провести между ними демаркационную линию и настаивал лишь на большей профессионализации администраторов, т.е. продолжал и развивал линию Закона Пендалтона.

В 1923 году был принят Классификационный акт, деливший служащих на категории в зависимости от выполняемой ими работы. Некоторые исследователи полагают, что именно тогда был принят американский принцип соответствия ранга работе (*rank in job*), в отличие от европейского принципа присвоения ранга определенной персоне (*rank in person*)<sup>2</sup>. Классификационная сетка

<sup>1</sup> См.: Benda P., Rosenbloom D. The Hatch Act and the Contemporary Public Service // *Agenda for Excellence*. P. 25–47.

<sup>2</sup> См.: *Democratisation and Bureaucratic Neutrality*. N.Y., 1996.

вводилась постепенно и к 1932 году охватывала уже 80%. В ее разработке и внедрении активное участие принимал существовавший с 1912 года профсоюз государственных служащих.

Впрочем, процесс не носил «линейного» характера. Так, при Ф. Рузвельте процент классифицированных служебных позиций сначала несколько уменьшился — до 60%. Это было связано с некоторой реполитизацией верхних эшелонов госслужбы. В частности, была введена категория освобожденных от конкурсных экзаменов должностей. Тем не менее общая тенденция оставалась неизменной. В 1940 году Рэмстек-акт распространил классификационную должностную сетку на всю госслужбу, разделив должности на три класса (schedule) — А, В, С. Правда, поверх них была установлена надстройка «внекатегориальных» (supergrade) должностей. Это означало реставрацию элементов патронажной (или spoils) системы, к чему Рузвельт вполне сознательно стремился. Пожалуй, в этом отношении, т.е. в плане большей подконтрольности политическому «верху», американская система ближе нашей, чем, например, европейская.

Рузвельт не только реполитизировал верхние эшелоны бюрократии, но и существенно увеличил число государственных служащих. Правда, к этому его вынудили исторические обстоятельства. Так или иначе, но за годы Второй мировой войны число федеральных государственных служащих значительно возросло. Правда, потом оно несколько сократилось, но не до первоначальной отметки.

## **Борьба вокруг концепции политической нейтральности**

Законодательная ветвь власти не поддержала рузвельтовскую линию на реполитизацию чиновничества. Актом прямого ограничения политической деятельности государственных служащих стал Закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 году<sup>1</sup>. Он запретил им участвовать в любом качестве в избирательных кампаниях, включая сбор пожертвований и пропаганду, а также использовать служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии. В основе его лежали антитоталитарные по своей природе опасения, что политически ангажированные государственные служащие могут использовать свое служебное положение для создания гигантской, сращенной с государством политической машины, а также стремление запретить использование публичного статуса в частных целях.

Непосредственным стимулом для принятия Закона было желание сбалансировать предпринятое президентом Ф. Рузвельтом в рамках «нового курса»

<sup>1</sup> См.: Benda P., Rosenbloom D. The Hatch Act and the Contemporary Public Service // *Agenda for Excellence*. P. 25–47.

расширение полномочий федеральной исполнительной власти. Но в более широком историческом контексте он продолжал линию Закона Пендалтона на ограничение негативных последствий джексоновской *spoils system*. Задачей было заблокировать возможность злоупотребления служебным положением в партийных либо личных интересах, максимально ограничить возможность влиять на голоса избирателей через правительственные каналы, взять под контроль коррупцию. Кстати, эта задача — ограничение столь модного у нас сейчас «административного ресурса» во всех его аспектах, думается, очень актуальна и для нынешней российской госслужбы.

На протяжении десятилетий, прошедших после его принятия, Закон Хэтча неоднократно подвергался критике, а конституционность устанавливаемых им ограничений гражданских прав служащих дважды оспаривалась в Верховном суде. В 1966 году в ответ на жалобы служащих на несправедливость установленных Законом ограничений была даже образована специальная комиссия Конгресса. Комиссия пришла к выводу, что Закон пытается примирить две стороны объективно существующего в демократическом обществе противоречия: с одной стороны, судьба демократии зависит от участия граждан в политическом процессе, включая свободу слова и ассоциаций; с другой — обществу для нормальной жизни необходима гражданская служба, в которой на постоянной основе работают люди, отобранные не по принципу политического фаворитизма, а по профессиональным качествам. Комиссия также отметила расплывчатость ряда положений Закона.

Тем не менее за прошедшие с тех пор полвека Закон не отменен, хотя появились новые основания для его критики. В частности, говорят, что той угрозы, которую опасался и пытался заблокировать Хэтч, — доминирование сильного президента с подвластной ему партийной машиной и «своим» большинством в Конгрессе — давно уже не существует. Раскол между президентом и Конгрессом стал достаточно частым состоянием американской политической жизни, а степень партийной идентификации и лояльности радикально уменьшилась. Разумеется, критики Закона обращаются и к духам «отцов-основателей», говоря, что он противоречит их конституционным идеалам. Задаются и более приземленные, но весьма актуальные для американской политической системы вопросы, например как относиться к добровольным денежным пожертвованиям служащих в пользу партии. Но сторонники Закона — прохэтчеры — настаивают на необходимости его сохранения, говоря, что отмена устанавливаемых им ограничений на политическую деятельность служащих неминуемо приведет к возрождению всех пороков «джексоновской демократии».

Думается, концепция политической нейтральности, во всяком случае в рамках американской традиции прохладно-недоверчивого отношения к пра-

вительству как таковому, имеет и светлые, и теневые стороны. Так она оценивается и в литературе. В частности, этой проблематике посвящена специальная обстоятельная работа<sup>1</sup>. С точки зрения ее авторов, смысл деятельности нейтральных государственных чиновников — снабдить политическое руководство компетентными доверительными рекомендациями. Взамен им гарантируются анонимность и стабильность служебной карьеры. Публичную ответственность за осуществление данных рекомендаций несут не чиновники, а политики. Подобный статус чиновников возможен, по мнению авторов, лишь в демократических странах, да и то далеко не всегда. Они называют целых девять предпосылок, необходимых для соблюдения чиновниками принципа нейтральности и беспристрастия.

Тенденции последних десятилетий в отношении реполитизации администрации неоднозначны, так как действия практических политиков часто входят в противоречие с общепринятой и формально не отвергаемой вильсоновской концепцией политически нейтральной бюрократии. Так, Р. Никсон отличался вошедшим в легенды недоверием и враждебностью по отношению к карьерной бюрократии и учредил в Белом доме команду «контрбюрократов», а своих политических назначенцев в ведомствах рассматривал как лазутчиков во вражеском стане. Пришедший после него в 1977 году Дж. Картер активно продолжил практику «политических назначений» на ключевые посты и предпринял реформу государственного аппарата, о которой будет сказано отдельно. Но самым решительным борцом с бюрократией был Р. Рейган. Правда, абсолютное число аппаратных должностей, заполняемых по принципу политических назначений, увеличилось при нем незначительно, но вес этих позиций в структурах исполнительной власти возрос существенно. Кроме того, в отличие от своих предшественников он установил практику прямой проверки готовности кандидатов на должности «с энтузиазмом поддерживать его политический курс» — так называемые тесты политической лакмусовой бумаги.

В результате многие чиновники, унаследованные администрацией Рейгана от демократов, были заменены людьми, разделявшими более консервативную философию республиканцев. Оставшихся же всячески отстраняли от участия в решении политических вопросов. К тому же и общее число федеральных чиновников за два первых года рейгановского президентства сократилось на 92 тыс. И хотя Дж. Буш-старший, сам многолетний washingtonский функционер, был значительно индифферентней в этом отношении, процесс политизации бюрократии к тому времени набрал собственную инерцию и продолжался уже по своей внутренней логике. Б. Клинтон, естественно, также не отказался от популярной у избирателей тактики критики бюрократии и,

<sup>1</sup> См.: Democratisation and Bureaucratic Neutrality.

будучи к тому же вынужден иметь дело с республиканским большинством в обеих палатах Конгресса, выдвинул лозунг «правительства, которое стойт меньше, но делает больше», как бы объединяющий философию обеих партий. Впрочем, реформы времен президентства Б. Клинтона и ситуация в администрации Дж. Буша-младшего заслуживают особого разговора и будут рассмотрены ниже.

Однако в washingtonской административной реальности ситуация выглядит не столь уж драматично. Ее острота умеряется, в частности, пришедшим пониманием того, что традиционное противопоставление политиков и администраторов является нормативистским, устаревшим и «наивным». Карьерные бюрократы на сколько-нибудь важных должностях практически не могут оставаться деполитизированными и неизбежно влияют на принятие и тем более проведение в жизнь политических решений. К тому же помимо более высокого уровня профессиональной компетентности они, в силу своего статуса, обладают и другими преимуществами по сравнению с политиками: средний срок пребывания политика в аппарате — два года, поэтому он заинтересован быстро сделать что-нибудь заметное и двигаться дальше — либо вверх по политической лестнице, либо в частный сектор, «за деньгами»; мотивация же карьерного чиновника связана с перспективой постоянной работы в аппарате, что предполагает отнюдь не только «бюрократическую инерцию», но и такие полезные для дела качества, как просчет долговременных последствий тех или иных решений и действий, постепенность, осмотрительность, забота о поддержании деловых контактов и пр.

Бюрократы заинтересованы в поддержании институтов, с которыми связана их деловая карьера, политики же рассматривают их как удобные орудия для достижения своих политических целей. В то же время политики по определению более зависимы от мнения избирателей и потому более чувствительны к их желаниям и потребностям. Так что, видимо, оптимум состоит в сочетании у администраторов, с одной стороны, политической «отзывчивости» к гражданам и следования политическому курсу избранного президента, с другой — добросовестного и эффективного с точки зрения профессионализма выполнения своих административных обязанностей.

## **Merit system как основа кадровой политики**

В традициях американского менеджмента всегда было поощрение мобильности персонала. Считается, что таким путем приобретаются новые знания и навыки, устанавливаются связи, расширяется кругозор и открываются перспективы для карьерного роста, а также личностного развития служащих, усиливается корпоративный дух в государственной службе.

Во всех ведомствах существует система регулярной оценки работы. При этом цели и показатели, по которым производится такая оценка, определяются совместно оцениваемым и его руководителем. Все карьерные чиновники обязаны регулярно проходить аттестацию.

В этой системе есть и ряд других механизмов (связанных прежде всего — но не только — с материальными стимулами), с помощью которых должны решаться проблемы повышения эффективности и гибкости госаппарата, способного «отойти от административных методов и воспринять современные идеи постбюрократической модели государственного управления». Но в основе ее лежит так называемая *merit system — система набора и продвижения служащих на основе их профессиональных и деловых качеств*. Ее фундамент был заложен, как уже отмечалось, еще в XIX веке. Действует она и поныне, хотя претерпевала различные модификации. Ниже приводятся ее формулировки в редакции Закона о реформе государственной службы 1978 года:

1) отбор и продвижение кадров должны осуществляться из всех слоев общества, исключительно на основе способностей, знаний и умений кандидатов, в результате честной и открытой, предоставляющей всем равные возможности конкуренции (правда, Закон предоставляет некоторое преимущество ветеранам вьетнамской войны и волонтерам Корпуса мира в виде начисления им нескольких дополнительных баллов, допускает прямое принятие на определенные должности проявивших особые способности выпускников колледжей, а также позволяет заполнять без конкурса должности, на которые трудно найти желающих);

2) равное отношение ко всем претендентам, вне зависимости от их политических взглядов, расы, религии, национального происхождения, пола, возраста, семейного статуса или наличия инвалидности, при полном уважении к их частной жизни и конституционным правам;

3) равная плата за равный труд, обеспечивающая, в сопоставлении с оплатой в частном секторе, стимулы для хорошей работы на государственной службе;

4) все служащие должны отвечать высоким требованиям с точки зрения их интереса к общественным делам и чувства солидарности;

5) федеральные трудовые ресурсы должны использоваться эффективно;

6) служащие должны поддерживать высокое качество своей работы, снижение качества должно исправляться, а те, кто не может или не хочет улучшить свою работу, должен быть от нее отстранен;

7) служащим должны быть обеспечены эффективное обучение и стажировка, если это приведет к улучшению общей организации дела и качества их работы;

8) служащие должны быть защищены от произвола, личного фаворитизма или принуждения политического характера,

9) служащим должно быть запрещено использовать свой официальный статус или влияние для вмешательства в избирательные кампании или воздействия на результат выборов;

10) служащие должны быть защищены от преследования за законное раскрытие информации о нарушениях законов, правил и инструкций, а также о плохом управлении, значительном разбазаривании средств, злоупотреблениях властью или возникновении серьезной угрозы общественному благу и безопасности.

Перечисленные принципы никем всерьез не подвергаются сомнению. Хотя активную критику вызывало их воплощение в жизнь, прежде всего сложность и запутанность бюрократических процедур, а также определенная устарелость бюрократической системы, в частности иерархической структуры, с точки зрения современных и тем более ожидаемых в скором будущем реалий.

Реакцией на эту критику стал начавшийся с конца 1970-х годов и по некоторым параметрам продолжающийся поныне период реформ государственного аппарата. Избранный президентом в 1977 году Дж. Картер считал быструю и серьезную реорганизацию федеральной бюрократии одним из главных приоритетов своей политики, подвергал государственный аппарат постоянной критике и старался опираться в своей деятельности не на карьерных государственных служащих, а на политических назначенцев. Общее число таких позиций в госаппарате достигло при нем 2800.

Закон 1978 года о реформе государственной службы ввел следующие главные изменения в систему управления персоналом. Во-первых, функции кадровой политики и арбитража по трудовым спорам госслужащих с нанимателем были организационно разделены: первую стала осуществлять Служба управления персоналом (Office of Personal Management — OPM), вторую — Совет по защите системы заслуг (Merit System Protection Board). Эти независимые друг от друга органы возникли на базе разделения существовавшей с 1958 года Комиссии по делам государственной службы. Во-вторых, была введена система регулярной аттестации служащих госаппарата, призванная ориентировать их на достижение конкретных результатов в работе и обеспечивать учет индивидуального вклада в решение общих задач. В-третьих, было formalизовано существование прослойки высокопоставленных государственных служащих — создана Служба высших руководителей, о которой подробнее будет сказано ниже.

Президент Картер упразднил ранее существовавшую единую систему профессиональных экзаменов на должность, передав право проведения экзаменов и набора персонала самим ведомствам, по отношению к которым федеральная Служба управления персоналом, в соответствии с идеологией децентрализации и дерегулирования, стала выполнять главным образом информа-

ционно-методические функции. Другое дело, что ее методические указания ведомствам в итоге воплотились в 6 тыс. страниц инструкций, так что идея упрощения системы так и не была реализована. Но что касается самих принципов merit system, то их Закон о реформе гражданской службы 1978 года, как было сказано выше, не только подтвердил, но и дал их ясные формулировки.

## Перемены 1990-х годов

Несмотря на реформы, проведенные в 1970-е годы, ощущение несовершенства государственного аппарата у граждан, в том числе и у самих государственных служащих, сохранялось, а на рубеже 1980–1990 годов стало еще более острым. «Впервые более чем за сто лет возникла драматическая необходимость решать, какая гражданская служба нужна американскому федеральному правительству и какую оно заслуживает»<sup>1</sup>. Это связано и с осмыслением неудачного опыта рейгановской администрации, которая пыталась решать современные проблемы на базе воскрешения идеалов и организационных принципов, присущих «добрым старым временам» XIX века, и с тем, что сложность и размеры правительства стали заметно превышать его эффективность, и с бюджетным кризисом, и с обозначившейся неадекватностью иерархических правительственные структур вызовам постиндустриального общества.

Общий вектор эволюции совершенствования госслужбы США, как и в Англии, явно повернулся в сторону «нового менеджеризма», т.е. приближение форм и методов деятельности администрации к рыночным принципам и механизмам, к «дерегуляции» и приватизации. Весьма существенно, что этот вектор совпадает с хоть и потускневшей, но живой американской традицией: при решении проблем поменьше апеллировать к бюрократии, а больше действовать самому или же посредством гражданской, основанной на самоорганизации кооперации людей, т.е. институтов гражданского общества. В частности, для администрации это означает смещение акцента в характере ее ответственности от парламентской к ответственности перед гражданами как «клиентами» администрации, потребителями ее «услуг».

Доклад Комиссии вице-президента А. Гора, вышедший в 1993 году и посвященный вопросам реформы государственного управления, воспроизвёл те же общественные диагнозы и ожидания: создать правительство, которое стоит меньше, а работает лучше; Вашингтон переполнен организациями, созданными под ныне не существующие ситуации; отчитываться следует не за процесс, а за результат; необходимо децентрализовать кадровую политику; нужно трансплантировать в работу бюрократии некоторые аспекты бизнеса,

<sup>1</sup> *Ingraham P., Kettl D. Agenda for Excellence: Public Service in America. P. 294.*

в частности борьбу за клиента, создать «культуру государственного предпринимательства» и т.п.<sup>1</sup>

Как писали ведущие американские специалисты в этой области, «федеральное правительство пытается использовать административную технологию времен первых паровых машин для управления нацией в информационный век. Поэтому неудивительно, что программы часто проваливаются, граждане остаются разочарованными их результатами, деньги растратываются попусту, а общественное недоверие к правительству растет. Конечно, было бы несправедливо возлагать всю вину за это на систему приема и продвижения на гражданской службе. Но в то же время было бы глупо пытаться исправить частности, не проводя сперва фундаментальной реформы системы. Проблемы, стоящие перед правительством, возрастают, и одновременно увеличивается их укорененность в человеческих проблемах. Только решение, основанное на человеческом факторе, способно принести успех»<sup>2</sup>.

Применительно к кадровым аспектам эксперты подчеркивали несоответствие существующей чрезмерно формализованной системы найма и продвижения по службе требованиям новой и быстро меняющейся реальности, необходимость замены ее более гибкой системой. В числе недостатков действующей системы отмечались негибкость правил назначений, затрудняющая федеральным агентствам наем необходимых им работников; жесткость сквозных, единых для всех правительственные учреждений квалификационных стандартов, затрудняющая справедливую оценку кандидатов, особенно выпускников колледжей; система классификации и должностей, поощряющая узкую специализацию и препятствующая поддержке работников широкой квалификации; чрезмерное, практически автоматическое поощрение выслуги лет, что ограничивает роль стимулов качества работы и к тому же увеличивает общий фонд зарплаты; принудительные сокращения, вызывающие такие отрицательные побочные последствия, как избыточная квалификация остающихся, сокращение разнообразия рабочей силы, старение аппарата и др.<sup>3</sup>

В частности, были названы 10 шагов, призванных стать приоритетами реформы:

- 1) перестройка правительства в направлении восстановления фундаментальных ценностей публичной службы;
- 2) повышение гибкости в его работе;
- 3) ориентация на тех, кто способен обеспечить лучшее предоставление услуг, независимо от того, являются ли они частью государственной машины или же внешними агентами;

<sup>1</sup> См.: Albert Gore Comission Report. N.Y. ; L., 1993.

<sup>2</sup> Kettl D., Ingraham P., Sanders R., Horner C. Civil Service Reform. Building a Government That Works. P. 3.

<sup>3</sup> Ibid.

- 4) требование ответственности за результат;
- 5) введение контрактной системы для предоставляющих услуги;
- 6) поощрение хорошей работы стимулами, основанными на оценке исполнения и достижения результата;
- 7) формирование в правительстве мощного эффективного ядра из высококвалифицированных менеджеров;
- 8) построение системы карьеры, основанной на культуре достижения результата и ротации кадров, предполагающей периодическую смену работ, позиций и учреждений;
- 9) культивирование культуры подлинно публичной службы;
- 10) более тесная интеграция государственной службы с другими системами менеджмента<sup>1</sup>.

Таковы были «перестроечные» лозунги дня для американской гражданской службы. Интегрирующей стала идея о том, что следует радикально изменить сам принцип деятельности правительства: *от действующей по вертикали сверху вниз бюрократии — к «антрепренерскому» правительству, в основе деятельности которого лежат полномочия, данные ему гражданами и их сообществами и задача которого — изменять страну снизу вверх.*

### Тактика работы Комиссии А. Гора

Реформы, как известно, бывают успешными и неудачными. В качестве примера последних часто приводят так называемую Комиссию Грейса, работавшую во время первого срока президентства Р. Рейгана. Ее особенностью было то, что она существовала изолированно от правительственные структур, под патронажем и за счет частного сектора. Плодом ее работы стали ни много ни мало 2500 рекомендаций, которые практически всерьез не рассматривались и тем более не внедрялись в практику.

Работа Комиссии А. Гора, хотя она тоже породила около 1000 рекомендаций, была построена принципиально иначе. Тактика работы и последующего внедрения результатов, очевидно, тщательно продумывалась с самого начала. Во всяком случае, одним из ключевых исходных тезисов стало подчеркнутое внимание к *процессу* осуществления реформ. Открытый и демократический процесс был ключевым элементом плана Комиссии, что предполагало поддержку рекомендаций и изменений самими служащими. Широко практиковался обмен идеями и опытом. Участие было важным фактором легитимации и самих рекомендаций, и их содержания. Очень большое внимание уделялось неформальной стороне процесса. Надежды

<sup>1</sup> Kettl D., Ingraham P., Sanders R., Horner C. Civil Service Reform. Building a Government That Works. P. 4–5.

возлагались на неформальную сеть сторонников реформ — «агентов изменений» — в госаппарате. Эту неформальную структуру авторы проекта еще называли виртуальной организацией. Забавно, но отражает суть дела также сравнение членов этой сети с песчинками, которые раздражают значительно превосходящих их по размеру моллюсков, в результате чего в конце концов образуется жемчуг.

Важно было и то, что реформа имела ярко выраженную поддержку с «самого верха». При этом Гор играл роль отнюдь не свадебного генерала, как чаще всего бывает в подобных случаях, а настоящей рабочей лошади. По свидетельству участников работы, его личный вклад был необычайно велик. Он сумел не просто мобилизовать сотни служащих на эту работу, но и соответствующим образом мотивировать их (что в подобных случаях бывает едва ли не трудней всего). Помимо Гора с его ясным мандатом на проведение реформы и его личной вовлеченностью в этот процесс, сам президент Клинтон подpisал соглашение с каждым из членов Кабинета, обязавшее последних руководить процессом изменений, а также лично участвовал в программе переподготовки. Гор провел целую серию групповых встреч как с чиновниками разных ведомств и рангов, так и с самыми разными людьми из внешних по отношению к госаппарату сфер. В ключевой момент на его Комиссию непосредственно работало 250 человек, в основном правительственные служащие, а также около 1200 сотрудников практически из всех министерств и ведомств. К частному сектору, в отличие от комиссии, десятилетием ранее выполнявшей подобную работу при администрации Рейгана, обращались сравнительно редко.

Был открыт специальный сайт, на который любой служащий, независимо от его ранга, мог направить свой совет либо поделиться наблюдениями о том, как проходит реформа. И вообще процесс подготовки рекомендаций был ориентирован на участие максимально широкого круга людей, а постоянные обсуждения предварительных вариантов этих рекомендаций не только повлияли на окончательное содержание и редакцию последних, но и в определенной мере превратили их в продукт всеобщего решения, а не в спущенную сверху директиву. Неслучайно авторами около 40% из 1000 рекомендаций Комиссии стали сами служащие.

### **Работа в условиях торможения реформы**

Однако 1994 год, впервые за 40 лет принесший республиканцам большинство в обеих палатах, бросил реформу на колени. Ее захлестнула неоднократно обеспечивавшая республиканцам успех на выборах их воинственная риторика, направленная против «расточительного» федерального правительства. Поэтому реформаторам пришлось ограничить свои амбициозные планы и

временно сделать акцент на механических сокращениях аппарата, порой приносивших больше вреда, чем пользы, поскольку они, помимо всего прочего, подрывали моральный климат в аппарате и превращали чиновников в без вины виноватых.

И все же это был не конец реформ. В 1998 году Гор сделал попытку уйти от риторики и примитивной тактики сокращений, которым к тому же неизбежно сопутствуют замораживание зарплаты и ухудшение морального климата в среде служащих, и вернуться к реальным делам. Он кинул кость республиканцам, переименовав занимавшееся реформой учреждение таким образом, что подчеркивался фактор двухпартийного сотрудничества в этом вопросе: если раньше оно называлось National Performance Review (NPR), то с 1998 года превратилось в National Partnership for Reinventing Government, впрочем без изменения аббревиатуры, поскольку G в ней не вошло. Такой ценой он сделал возможным начало нового раунда борьбы за создание «антрепренерского» правительства, не уступающего по уровню управления лучшим американским компаниям информационного века. Его идеология — повышение разнообразия и свободы действий как для правительственный учреждений, так и для индивидов — работающих в них служащих.

Помимо этого предполагалось сделать акцент на рычагах косвенного воздействия через мотивации людей, причем как работающих внутри аппарата, так и формально не имеющих к нему никакого отношения. Первые — чиновники — должны разными способами, используя прежде всего положительную мотивацию, побуждать внешние по отношению к государству организации и их персонал действовать в направлении, представляющему правительству правильным. Иными словами, это идея активизации формально неподконтрольного правительству интеллектуального потенциала общества. А для этого в сам аппарат необходимо привлечь людей во многом другого типа, с иными профессиональными навыками и даже социально-психологическими установками, отличных от традиционного типа бюрократов.

В практическом плане сердцевиной этой концепции стал кадровый аспект, а идеологической доминантой — децентрализация, дерегуляция кадровой службы. Отсюда ясно и направление главного удара — перестройка и ограничение полномочий центрального кадрового учреждения, а именно Службы управления персоналом. Комиссия прямо заявила, что существующая система найма служащих не только не отвечает потребностям XXI века, но и уже устарела и, по существу, препятствует приему на работу наиболее достойных кандидатов. Выход авторы концепции видели в децентрализации системы и придании ей значительно большей гибкости. Картеровская программа по децентрализации системы экзаменов на должность, по мнению Комиссии, реально не была реализована. Ведомственные менеджеры по кадрам

были вынуждены направлять потенциальных кандидатов на экзамены в Службу управления персоналом, которая далеко не всегда останавливалась на тех кандидатах, которых отобрало для работы у себя то или иное ведомство, гораздо лучше понимавшее и свои нужды, и характер требовавшегося ему персонала. Кроме того, существовавшая система была слишком сложна и непонятна не только для претендентов, но даже и для некоторых работников кадровых служб. Между тем децентрализованная система найма должна была позволить нанимателям установить собственные приоритеты и набирать тех, кто им действительно нужен.

В результате Служба управления персоналом была вынуждена пойти на серьезные перемены. В частности, она предложила Конгрессу внести изменения в статус так называемых временных служащих, а также значительные послабления в требование выслуги лет для продвижения по лесенке рангов. Еще раз было заявлено о «делегировании» прав найма служащих самим ведомствам. Штат Службы правительственный этики был сокращен почти наполовину — на 48%, объекты всеобщей ненависти — шестисотстраничный свод инструкций по «работе с кадрами» (Federal Personnel Manual) и универсальная подробнейшая форма для найма на ответственные посты (SF-171 job application for high-level position) — были отменены, а их экземпляры торжественно преданы огню во дворе Службы управления персоналом и лично руками руководства учреждения.

К сожалению, упомянутое выше изменение соотношения сил в Конгрессе не позволило принять необходимое законодательство, и исполнительной власти, чтобы хотя бы частично провести в жизнь намеченное, пришлось действовать посредством указов президента и других актов исполнительной власти, что, естественно, не только снизило авторитетность и степень обязательности исполнения принятых решений, но даже, по существу, оставило на усмотрение ведомств, пользоваться им предоставленными правами или нет. В результате одни правительственные учреждения ведут кадровую политику по одним правилам, другие — по другим.

### **Функции Службы управления персоналом**

Образованная в 1978 году на базе Комиссии по гражданской служб в целях обеспечения реального проведения в жизнь принципов merit system, Служба управления персоналом получила широкие полномочия и, по существу, роль своего рода министерства кадров федеральных служащих. Вплоть до 1994 года все процедуры публичного объявления об открывающихся вакансиях, проведения конкурсных экзаменов и назначения на должность находились под ее контролем, хотя формально многое делалось руками самих ведомств: в отличие от практики предыдущего периода, они сами проводили экзамены и при-

нимали решения о зачислении работников. Однако каждое их действие регулировалось не только законом — частью 5 Кодекса федеральных правил, но и огромным количеством издававшихся ОРМ подзаконных актов.

В результате, вопреки благим намерениям тогдашних реформаторов, возникла гигантская кадровая бюрократия, производившая тысячи страниц инструкций и циркуляров на все случаи жизни с присущей американским чиновникам избыточностью текста и казуистичностью формулировок. Так называемый *Federal Personnel Manual* — Руководство для ведомственных кадровиков — достигло в сокращенном варианта 6000, а в полном — 16 000 страниц! Этот талмуд, регламентировавший любые кадровые процедуры, связывал руки всем и потому был одним из самых ненавистных для чиновников всех уровней, а также для претендентов на должности документов, что и предрешило его судьбу в 1990-е годы.

В результате реформ значительная часть функций Службы управления персоналом была передана другим государственным органам. Формально эту акцию назвали делегированием полномочий. Но, очевидно, главную роль в таком наименовании играют соображения психологической защиты сотрудников ОРМ, поскольку ни о каком возврате функций, т.е. о новой их централизации, вопрос не стоит и вряд ли возникнет в обозримом будущем.

Тем не менее, поскольку нормы законодательства изменены не были, формально за Службой управления персоналом сохранились консультационные и контрольные функции по соблюдению Системы заслуг, а именно «проверка соблюдения ведомствами законов и инструкций по найму, экзаменам и продвижению сотрудников на основе их знаний и практической квалификации, независимо от их расы, религии, пола, политических взглядов или других посторонних факторов»<sup>1</sup>.

Долгое время Служба управления персоналом координировала процедуры приема на государственную службу и прохождения государственной службы. В ходе реформ эти функции были переданы отдельным государственным органам. Тем не менее принципы классификации должностей государственной службы и оплаты труда остались прежними.

В настоящее время большинство федеральных служащих по-прежнему подпадают под действие Общего расписания (General Schedule — GS) и соответствующую ему шкалу оплаты, которая действует с 1949 года. Остальные, в основном так называемые синие воротнички, оплачиваются по другим шкалам. Система включает 15 ступеней (grades), а каждая ступень — по 10 рангов (ranges). В законе, установившем эту систему (5 U.S.C. § 5331–5338) описан характер работы для каждой ступени. Таким образом, по мысли законодателя, устанавливается равная оплата за равный труд, в соответствии с критериями

<sup>1</sup> Цит. по: US Government Manual.

его сложности, ответственности и требуемой квалификации. Для поступления на госслужбу необходимо сдать экзамен, должности начиная с 10–11-го рангов замещаются на конкурсной основе. Продвижение по рангу служащий получает почти автоматически, как бы за выслугу лет, через один-три года — так называемое *time-in-grade-requirement* (этот срок зависит от ранга). Плюс к этому он может получить еще одно продвижение по рангу в год, но уже за особые заслуги.

Структура оплаты выстроена таким образом, что ранги как бы перекрывают ступени, т.е. начиная с 6–7-го или 8-го рангов зарплата служащего выше, чем у лица, занимающего младшие ранги на следующей, более высокой по старшинству ступени. Идея такой системы в том, что служащий может повышать свою зарплату, просто хорошо работая на своем месте и не стремясь прыгнуть на более высокую ступень, что в ряде случаев требует и экзамена, и иной квалификации, и просто иных способностей. Таким образом вроде бы решается проблема, получившая известность под именем «принципа Питера» благодаря ее превосходному сатирическому описанию политологом Питером. Согласно «принципу Питера» человек,правляющийся со своей работой на определенном уровне, продвигается на следующий уровень, и так до тех пор, пока он не доберется до должности, превышающей его объективные возможности, где и «застревает», достигнув своего «уровня неприменимости».

## Новая схема найма

Рассмотрим ее на примере одного года. С середины 1998 по середину 1999 года на постоянную работу в федеральные органы было принято в общей сложности 60 тыс. человек. Работу по отбору кандидатов проводили 650 комиссий с делегированными им экзаменационными полномочиями (*delegated examining units*), которые действовали от имени и по поручению различных правительственные организаций. Эти комиссии используют два метода. В 40% случаев это письменные тесты, которые главным образом применяются для отбора служащих на должности младших (2–4) и части средних (5–7) рангов шкалы GS. В остальных случаях применяется метод так называемых заочных экзаменов (*unassembled examinations*), который, в сущности, не является экзаменом в привычном смысле этого слова, а представляет собой составление формализованного в цифровых показателях рейтинга кандидатов на основе информации об их образовании и профессиональном опыте, а также ветеранских привилегиях. Эти показатели сопоставляются с идеальным рейтингом для вакантной позиции, и комиссия отбирает трех кандидатов с наилучшим для данной позиции рейтингом. Окончательный выбор любого кандидата из этих трех осуществляется соответствующий кадровый менеджер.

Служба управления персоналом тем не менее сохранила, по отношению к ведомственным комиссиям, функции обучения и консультирования их работников, а в некоторых случаях и функции дачи рекомендаций, носящих характер, скорее, обязательного к исполнению инструктирования.

Это отличает данную систему от, например, французской, где, во-первых, все кандидаты проходят через очную экзаменационную проверку, а во-вторых, менеджер, принимая окончательное решение, обязан следовать произведенному комиссией ранжированию кандидатов.

### **Прозрачное правительство**

Важно отметить, что в те годы резко возросла открытость деятельности правительства для простых граждан. Ее обеспечение стало одним из приоритетов принятого в 1993 году Закона об оценке результатов деятельности государственных органов, а тремя годами позднее — Закона об электронной свободе информации. Согласно последнему любое частное лицо вправе запрашивать доступ к существующим неопубликованным документам федеральных ведомств, причем такой запрос не предполагает какого-либо обоснования. Причины для отказа в удовлетворении запроса, направленные на защиту государственных тайн, прямо перечислены в Законе об электронной свободе информации и содержат всего девять пунктов. И это еще не все. По Закону целий ряд федеральных учреждений обязан делать свои заседания, если на них обсуждаются вопросы, представляющие общественный интерес и не затрагивающие национальную безопасность, открытыми для публики. Решение же о проведении закрытого заседания допускает возможность судебного контроля над его обоснованностью.

Реализация идеи прозрачной, т.е. подконтрольной людям, госслужбы, несомненно, пошла на пользу обществу. Теперь гражданин вправе знакомиться с широким кругом государственных документов и в полной мере — с документами, касающимися его самого, присутствовать на заседаниях органов управления и др. Таким образом, подорван один из главных источников бюрократического могущества и бюрократических злоупотреблений — «тайна кабинета».

«Маркетизация» взаимоотношений гражданина с аппаратом управления тоже способствовала повышению эффективности работы чиновников, ибо позиция «клиента», «заказчика», «потребителя» услуг госаппарата психологически принципиально отлична от позиции «просителя» (а применительно к нашим традициям, думаю, и кавычки излишни). И дело не только в психологии. Американский чиновник зачастую вынужден «бороться за клиента», ибо многие услуги гражданин может получить в разных госорганах, а также во всевозможных общественных организациях, так что чиновнику приходится де-

лом доказывать гражданам, что он не зря получает жалованье, из уплаченных ими налогов.

В то же время у «маркетизации» бюрократии были и некоторые негативные последствия, во всяком случае в ее некритических максималистских формах. Ведь специфика публичного сектора по сравнению с частным достаточно существенна. Его нельзя сводить к рынку. Иначе, ослабив негативное воздействие факторов одного рода — бюрократических деформаций, неизбежно создаешь питательную среду для других негативных явлений — коррупции, конфликта между разными уровнями и ветвями госслужбы, чрезмерной огласки тех деталей работы госслужб, которые объективно требуют определенной степени закрытости. Прямая публичная ответственность служащего также не может быть полностью заменена присущими рынку механизмами косвенной ответственности неэффективного продавца услуг.

### Удалась ли реформа?

«Замах» реформаторов, как мы видели, был очень широк. И удалось им далеко не все, однако немало. Несколько страницами выше уже было названо несколько несомненных успехов. Дополним это теперь более общими оценками некоторых авторитетных американских авторов. Д. Кеттл, например, признает, что реформа не достигла всего того, что было обещано вначале, но считает это нормальным, а обратное — принципиально невозможным, ибо реформа по своей сути — процесс бесконечный<sup>1</sup>. Тем не менее он не уходит от конкретных оценок, а дает их дифференцированно — по отдельным направлениям и отраслям.

Чтобы оценить, стала ли система работать лучше, он обратился к косвенным показателям, которые, однако, не дают однозначного ответа: с одной стороны, в 570 правительственные агентства и программы было внедрено более 4000 новых стандартов (нормативов) обслуживания граждан; но, с другой стороны, лишь меньшинство федеральных служащих считают, что реформа принесла позитивные изменения. Правда, их оценки сильно зависели от учреждения, в котором они работали: там, где «перестройка» (переведем так для краткости и не без некоторой иронии ключевое слово реформы — *reinventing*) стала главным приоритетом в работе, целых 59% служащих отметили повышение продуктивности работы; там же, где этого не произошло, таких «оптимистов» было всего 32%.

Казалось бы, легче оценить чисто финансовую сторону реформы, т.е., по-просту говоря, стала ли система дешевле. Администрация Клинтона заявила, что в результате работы Комиссии годовая экономия бюджета составила к

<sup>1</sup> См.: Kettl D. The Global Public Management Revolution. Washington, 2000. P. 19.

1999 фискальному году 112 млрд долларов. Однако Д. Кеттл считает, что проверить достоверность этих цифр на самом деле невозможно. Сокращения людей «по головам» представляются ему более надежным показателем. Итак, федеральная госслужба была сокращена на 300 тыс. человек, т.е. на 15,5%, «упав» к ноябрю 1997 года ниже отметки в 2 млн — впервые со времен президентства Дж. Кеннеди.

Он также пишет, что целью реформаторов было не сокращение как таковое, а уменьшение количества уровней бюрократической иерархии, через которые вынужден проходить обратившийся гражданин, а также изменение объема контроля руководителей во всех звеньях с тем, чтобы они лучше могли руководить рядовыми сотрудниками и тем самым обеспечивать большую *отзывчивость* бюрократии по отношению к ее клиентам (обратите внимание на эти ключевые слова, поскольку они отражают одну из главных ориентаций современных реформ госслужбы, причем не только в США). На практике сокращения в наибольшей степени коснулись низших уровней бюрократии — «клерков» и обслуживающего технического персонала, так называемых синих воротничков. Число работников на первых четырех уровнях шкалы сократилось наполовину, на средних позициях (ранги 5–12) очень незначительно, тогда как на высших уровнях шкалы (ранги 13–15) даже несколько возросло. В результате туловище и шея бюрократического жирафа стали тоньше, но не короче. Критики реформы замечают в этой связи, что цели повышения «отзывчивости» и эффективности в результате подобного перемещения центра тяжести вверх не были достигнуты, скорее напротив.

Характерно, что все сокращения персонала были проведены на добровольной основе. Каждый уходящий со службы получал 25 тыс. долларов в дополнение к стандартному пакету привилегий для отставников. Возможно, именно в размере «выходного пособия» кроется одна из причин не запланированного реформаторами перекоса в сокращениях в сторону низших уровней: указанная сумма оказалась достаточно серьезным стимулом для ухода с госслужбы, главным образом для невысокооплачиваемых (по американским стандартам) работников.

Свои выводы Кеттл суммирует следующим образом: федеральная гражданская служба стала меньше и дешевле, чем если бы реформа не проводилась; финансовые выгоды от сокращений персонала принесут не только разовые, но и долгосрочные выгоды; экономия от реформы системы правительственные закупок несомненна, хотя трудно оценить ее размеры; изменилась структура госслужбы в сторону увеличения удельного веса ее верхних «этажей». В целом же она дала существенный, хотя и сильно различающийся по разным отраслям и ведомствам эффект.

Другие авторы, также в целом положительно оценивая достигнутые результаты, считают, что изменения будут продолжаться независимо от того, ка-

кая администрация — демократическая или республиканская — находится в Белом доме. Высказываются и опасения, что приватизация части государственных функций и служб повлечет за собой ухудшение этического климата в госаппарате. Но в целом это умеренная критика, которая видит в реформе больше преимуществ, нежели недостатков.

Однако отнюдь не вся критика носит столь умеренно благожелательный характер. Есть и существенно более жесткие оценки. При этом любопытно, что исходят они, в частности, и от людей, непосредственно участвовавших в разработке реформы. Так, в личной беседе один из активных членов «команды реформаторов» оценил реформу как «полную неудачу», аргументируя это тем, что все «застряло» на среднем уровне, т.е. уровне кадровых служб отдельных ведомств. В некоторых ведомствах, по его словам, практически даже не ощутили каких-либо изменений, а продолжают действовать по накатанным схемам. По его мнению, всю систему подбора, расстановки и продвижения кадров федеральных служащих необходимо перестроить по модели кадрового менеджмента в бизнесе, иными словами — отдать все в руки непосредственных работодателей<sup>1</sup>. Правда, в некотором противоречии с предыдущей логикой он посетовал на дефицит в ведомствах квалифицированных кадровых менеджеров и на то, что на промежуточный уровень «взвалили непосильную ношу». Думается, однако, что, при всей резонности некоторых оценок, по крайней мере отчасти негативный радикализм моего собеседника из NPR носил психологический характер, отражая довольно типичный «синдром разочарования» максималистов, для которых даже решение проблемы на 80% является неудачей.

## Реформы в XXI веке

По мнению некоторых исследователей<sup>2</sup>, одной из наиболее серьезных ошибок, допущенных администрацией Б. Клинтона при реализации реформ государственного управления, стало недостаточное информирование общественности о содержании и результатах проводимых преобразований<sup>3</sup>. Этим сполна воспользовались политические противники реформаторов, которые на протяжении 1990-х годов активно критиковали представителей демократической партии за увеличение числа правительенных программ, рост госу-

<sup>1</sup> См.: Kettl D. The Global Public Management Revolution. P. 19.

<sup>2</sup> См.: Milakovich M.E. Comparing Bush-Cheney and Clinton-Gore Performance Management Strategies: Are They More Alike than Different? // Public Administration. 2006. Vol. 84, N 2. P. 461–478.

<sup>3</sup> Автор благодарит коллегу А.В. Конова за подбор материалов, которые легли в основу данного раздела.

дарственного регулирования и раздувание государственного аппарата. Успехи, достигнутые в ходе деятельности National Performance Review и National Partnership for Reinventing Government, остались практически неизвестными американским избирателям.

Как показали социологические опросы, проведенные в ходе предвыборной кампании 2000 года, более 50% респондентов даже не слышали об административных реформах комиссии А. Гора. Более 60% полагали, что численность государственных служащих при президенте Клинтоне увеличилась, несмотря на то что в действительности к началу XXI века она достигла самой низкой отметки начиная с 1950-х годов. Неудивительно поэтому, что тема административной реформы, на первый взгляд заведомо выигрышная для демократической партии, не стала частью ее предвыборного политического капитала.

После вступления в должность президента США Дж. Буш-младший, основываясь на своих предвыборных обещаниях, инициировал новую реформу государственного аппарата. В 2001 году была опубликована Президентская программа управления (The President's Management Agenda), включавшая пять ключевых направлений: 1) стратегическое управление человеческим капиталом, 2) конкуренция между государственным и частным секторами, 3) повышение финансовой результативности, 4) развитие электронного правительства и 5) бюджетирование по результатам. Кроме того, Программа предполагала реализацию девяти специальных проектов в отдельных органах исполнительной власти. Для каждого направления реформы были обозначены основные проблемы, дано краткое описание предполагаемых преобразований, запланированы среднесрочные и долгосрочные результаты.

Из пяти направлений реформ лишь первое и отчасти второе связаны с нашей темой. Ими и ограничимся, поскольку остальные, скорее, относятся к сфере бюджетной реформы.

### **Стратегическое управление человеческим капиталом**

После победы на президентских выборах 2000 года Дж. Буш признал, что административные реформы, проводившиеся в 1990-е годы, привели к существенному сокращению численности государственных служащих. Однако в Президентской программе управления отмечалось, что результат этот был достигнут за счет «тотальных» увольнений, которые не сопровождались детальным анализом особенностей кадровой ситуации в отдельных государственных органах. Кроме того, несмотря на сокращение общей численности государственных служащих, количество уровней иерархии в государственных органах зачастую увеличилось. В связи с этим в некоторых органах власти одновременно наблюдался переизбыток должностных лиц, наделенных распорядительными полномочиями, и недостаток квалифицированных специалистов.

Указывалось также, что на государственной службе практически не используется планирование в сфере кадровой политики. Подобный недостаток чреват серьезными негативными последствиями в связи с выходом на пенсию к 2010 году значительного числа государственных служащих из поколения беби-бумеров. Отсутствие эффективных механизмов замещения кадров может привести к тому, что в определенный момент потребуется в короткий срок привлечь на государственную службу десятки тысяч специалистов, обладающих специфическими квалификациями. Это особенно трудно сделать в условиях, когда процедуры найма на государственную службу занимают слишком много времени, а гражданин не предоставляет достаточная информация о вакантных должностях.

В соответствии с обнаруженными проблемами были определены следующие основные направления реформ:

- стратегическое планирование — приведение кадровой политики в соответствие с целями деятельности государственного органа;
- лидерство и управление знаниями — разработка мер по повышению эффективности руководства, механизмов замещения лидеров и развитие систем профессионального обучения;
- управление по результатам — внедрение оплаты по результатам и иных механизмов, поощряющих эффективное исполнение должностных обязанностей;
- управление талантами — привлечение и удержание на государственной службе квалифицированных специалистов;
- подотчетность — создание инструментов мониторинга реформ и оценки результатов.

Полномочия по координированию реформ в сфере кадровой политики были возложены на «пострадавшую» в ходе NPR Службу управления персоналом, что, на мой взгляд, можно оценить как отступление от вектора реформ 1990-х. Кроме того, в соответствии с принятым в 2002 году Законом о главных уполномоченных по кадрам<sup>1</sup> в 24 федеральных органах исполнительной власти были созданы должности главных уполномоченных по кадрам, каждый из которых отвечает за разработку и внедрение кадровой политики в своем ведомстве. Главные уполномоченные по кадрам входят в состав Совета по кадрам, который возглавляет директор Службы управления персоналом. На федеральные органы исполнительной власти была возложена обязанность разрабатывать планы развития человеческого капитала и отчеты об управлении последним и регулярно представлять их для оценки в Службу управления персоналом.

Важно, что проводимые в США преобразования в сфере управления персоналом никоим образом не сводятся, подобно печальному российскому опыту, лишь к созданию новых должностей и увеличению объемов отчетности. В ходе

<sup>1</sup> Chief Human Capital Officers Act of 2002.

реформ были предложены многие инновационные инструменты и механизмы, позволяющие повысить эффективность кадровой политики. Служба управления персоналом во взаимодействии с другими государственными органами подготовила руководство по кадровой реформе и разработала сайт, содержащий пособия, методические рекомендации, вопросники, полезные ссылки и иные ресурсы по управлению кадрами на государственной службе<sup>1</sup>. Они разделены на пять блоков в соответствии с основными направлениями реформирования кадровой политики. Для каждого направления определен набор показателей и предложены методики проведения конкретных мероприятий.

В частности, в 2004 году для оптимизации порядка приема на государственную службу была разработана «Модель найма в течение 45 дней», содержащая пошаговое описание соответствующей административной процедуры. Для привлечения на государственную службу квалифицированных специалистов и повышения эффективности кадрового планирования в 2006 году было подготовлено Руководство по моделям карьеры<sup>2</sup>. Модели карьеры основаны на классификации лиц, поступающих на государственную службу, в соответствии с определенным набором характеристик. Для каждой категории (например, «студент») указывается, какие характеристики рабочего места (высокая заработная плата, возможности профессионального роста, дух товарищества и т.д.) являются наиболее важными и какие методы (прохождение практики в государственных органах, оплата обучения и т.д.) могут быть использованы для привлечения и удержания гражданина на государственной службе. Модели карьеры затем используются для составления объявлений о вакансиях на государственную службу, разработки должностных обязанностей, организации рабочего места и в ходе иных процессов управления персоналом.

### **Конкуренция между государственным и частным секторами**

Еще в 1998 году в рамках National Partnership for Reinventing Government был принят Закон об инвентаризации функций федеральных органов власти<sup>3</sup>. Данный закон предписывает федеральным органам исполнительной власти определять те функции, которые не являются по своей природе однозначно государственными, т.е. могут быть реализованы частными компаниями. В финансовом отношении подобные меры направлены на сокращение государственных расходов. Так, проводившиеся в США исследования конкурсов, в которых государственные органы участвовали наравне с частными компаниями, продемонстрировали, что даже сам факт конкурса, вне зависимости от того, кто становится его победителем, позволяет сократить расходы на исполнение государственной функции на 20–30%. Но

---

<sup>1</sup> Human Capital Assessment and Accountability Framework Resource Center. URL: [http://www.opm.gov/hcaaf\\_resource\\_center/index.asp](http://www.opm.gov/hcaaf_resource_center/index.asp).

<sup>2</sup> Career Patterns Guide. URL: [http://www.opm.gov/hcaaf\\_resource\\_center/careerPatterns/index.asp](http://www.opm.gov/hcaaf_resource_center/careerPatterns/index.asp).

<sup>3</sup> Federal Activities Inventory Reform Act of 1998.

представляется, что главным достоинством конкурсов является повышение качества предоставляемых гражданам и юридическими лицам услуг благодаря конкуренции между разными субъектами за право выполнить эти функции.

В Президентской программе управления отмечалось, что, несмотря на наличие нормативной правовой базы, конкуренция между государственным и частным секторами недостаточно развита. Для ее усиления проводится комплекс мероприятий: создаются должности уполномоченных по государственно-частной конкуренции (Competitive sourcing officials). В 2003 году было разработано Руководство по государственно-частной конкуренции<sup>1</sup>, в котором устанавливаются количественные показатели проведения конкурсов (число конкурсов в год, сроки проведения конкурсов и т.д.) и иные меры для обеспечения их объективности, например регулярное обновление поставщика услуг, предоставляемых населению на платной основе.

Правда, на практике при администрации Дж. Буша-«второго» деятельность в интересующей нас сфере преобразований была довольно вялой и непоследовательной. Более того, произошли даже некоторые отступления от «повестки» А. Гора. Но в целом вектор на повышение стандартов и эффективности государственных услуг сохранился. Сменившая прежнюю администрацию администрация Б. Обамы в условиях кризиса пока что сделала своим приоритетом в данной области сокращение государственных расходов, что нашло отражение в том числе и в ограничении заработков правительственных служащих. Думается, последнее имеет помимо чисто финансового и позитивный моральный смысл: когда страна оказывается в нелегких обстоятельствах, правительство начинает экономить «с себя». Хорошо бы и нашим властям усвоить этот урок.

В общем, оценивая произошедшие в США в последние десятилетия реформы государственного управления, можно констатировать, что они достигли главной цели — создания институциональной основы для повышения стандартов и уровня обслуживания граждан государством. Сейчас идет процесс практической отладки и совершенствования существующих механизмов. Так что время для подведения окончательных итогов и оценки преобразований еще не пришло.

## Проблемы этики государственных служащих

Проблемы этических стандартов государственных служащих — вопрос, которому американцы придают очень большое значение. Впервые Кодекс этики правительственный службы появился еще в 1958 году в форме резолюции Конгресса, общую часть которой, думается, стоит воспроизвести целиком.

<sup>1</sup> Managers's Guide to Competitive Sourcing. URL: [http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/comp\\_src/managers\\_guide\\_10-2-03.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/comp_src/managers_guide_10-2-03.pdf).

«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 конфиденциальную 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».

Но поскольку кодификация моральных норм еще не является основанием для признания им силы закона со всеми вытекающими последствиями, Кодекс получил рекомендательный статус: законодатели, приняв в обеих палатах резолюцию, одобравшую 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 году был принят гораздо более конкретный Закон об этике служащих государственных органов.

С конца же 1980-х годов этические начала государственной жизни становятся объектом еще более жесткого социального контроля и регламентации, в том числе и на законодательном уровне. 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 года 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 командировок за счет неправительственных источников финансирования; ограничения на работу по совместительству и прием гонораров; создание общественной комиссии по проблеме гражданской службы и зарплате служащих. В октябре 1990 года Закон был подкреплен исполнительным указом президента «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата».

Видимо, для нас было бы чрезвычайно полезно воспроизвести эти принципы:

- государственная служба есть «служба общественного доверия», что требует от служащего ставить лояльность Конституции, закону и этическим принципам выше личных и частных интересов;
- служащий госучреждения не может иметь финансовых интересов, способных прийти в противоречие с добросовестным выполнением им служебного долга;
- он не должен принимать участие в финансовых операциях с использованием не подлежащей разглашению служебной информации или допускать использование такого рода информации для продвижения чьих-либо частных интересов;
- он не должен вымогать или принимать любой подарок или другие виды вознаграждения, имеющего денежную стоимость (кроме случаев, оговоренных в законе) от любого лица или организации, желающих получить содействие в том или ином вопросе или имеющих деловые отношения либо ведущих деятельность, подпадающую под юрисдикцию ведомства, где работает данный служащий или на чьи интересы может существенно повлиять выполнение или невыполнение им своих должностных обязанностей;
- он не должен давать несанкционированных обязательств или обещаний, подразумевающих возложение ответственности за их выполнение на правительственные учреждение;
- он не должен использовать служебные помещения для извлечения личной выгоды;
- при выполнении служебных обязанностей он обязан действовать на непартийной основе, без каких-либо предпочтений к той или иной частной организации или лицу;

- он обязан охранять государственную собственность и не допускать использования ее в любой другой деятельности, не предусмотренной служебными предписаниями;
- он не должен заниматься подработкой в иных организациях или другими видами деятельности, включая поиск новой работы или ведение переговоров о трудоустройстве, если это препятствует выполнению им служебных обязанностей и профессионального долга на госслужбе;
- он обязан информировать соответствующие структуры о всех ставших ему известными фактах растрат, обмана, злоупотреблений и коррупции в госучреждениях;
- он обязан добросовестно выполнять обязательства, возложенные на него законом как на гражданина страны, в первую очередь такие, как уплата федеральных и местных налогов;
- он обязан строго соблюдать все законы и правила, направленные на обеспечение равных прав всех граждан США.

Некоторые требования к служащим не заканчиваются, как мы видели, с уходом последних в отставку, а распространяются и на последующий период. К тому же все кандидаты на ответственные посты проходят тщательную проверку их финансового положения, анкетных данных и личной жизни по линии спецслужб, включая ФБР и Федеральную налоговую службу.

Координирует этическое регулирование на государственной службе США Управление правительской этики (Office of Government Ethics — OGE), образованное в процессе реформы 1978 года. Формальные цели организации — поддержание высоких этических стандартов в среде федеральных служащих, предотвращение и разрешение возникающих конфликтов интересов, укрепление общественного доверия по отношению к правительству и аппарату. Ведомство играло достаточно важную роль при подготовке Кодекса поведения государственных служащих и чрезвычайно детализированных Стандартов этического поведения служащих исполнительной ветви власти. Но теперь оно главным образом наблюдает за положением дел, периодически составляет аналитические справки о ситуации в том или ином ведомстве, подготавливает программы «этического обучения» служащих и координирует процедуру декларирования интересов. По данным Управления, каждый год «этическое обучение» проходят 400–600 тыс. федеральных служащих. Кроме того, Управление наделено правами издавать этические правила для отдельных отраслей с учетом специфики последних, расследовать жалобы и издавать «корректирующие распоряжения» в адрес отдельных учреждений и служащих.

Правда, реальный престиж данного Управления, во всяком случае до недавних пор, был не слишком высок, а отношение к нему в среде федеральных служащих было довольно скептическим, а порой и неприязненным. В част-

ности, приходилось слышать жалобы на то, 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. Впрочем, не исключаю, что это болезнь роста.

Дело в том, что увеличение требований к государственным служащим должно быть как-то компенсировано, прежде всего в материальном отношении, но также и в плане общественной репутации. Между тем ни средняя зарплата американских гражданских служащих, ни традиционное негативно-ироническое отношение к ним большинства общества не обеспечивают им подобной компенсации, и потому американская госслужба, несмотря на все усилия по ее совершенствованию, во многих своих звеньях все же далека от совершенства. А наличие некомпенсируемых и зачастую не вполне оправданных ограничений зачастую приводит к совершенно неожиданным результатам: например, к падению престижа госслужбы на рынке труда и, следовательно, ухудшению «качества» работников госаппарата, к выработке более изощренной механики злоупотребления служебным положением либо к использованию за высоких этических стандартов в качестве средства политического шантажа и сведения счетов. Но в целом, разумеется, проблема этики государственных служащих — одна из важнейших, и свойственное нам пренебрежение к ней гораздо хуже и опаснее, нежели любые американские перехлесты.

## **Механизмы административно-правовой защиты персонала и кандидатов**

В рамках данной книги перед нами не стоит задача описать всю систему управления госслужбой США. Но на некоторых специфических организациях остановиться стоит. Эти организации выполняют функции защиты работников от несправедливости и произвола со стороны начальства, а также людей, которым, по их мнению, незаконно отказано в приеме на работу.

Комиссия по защите равенства возможностей (Equal Employment Opportunity Commission — EEOC) призвана защищать работников и претендентов на работу 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 года, Акт о реабилитации 1973 года и Акт о защите инвалидов. Под ее

юрисдикцию 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 обратиться в Комиссию с жалобой. Комиссия обычно 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 частичное «наложение» компетенций вообще характерно для американской юрисдикционной системы и заложено в нее сознательно. Идея состоит в том, что один и тот же вопрос можно решить в нескольких местах, и поэтому гражданин до известной степени может 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 Совет по защите системы заслуг (Merit System Protection Board — MSPB). 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 MSPB, к рассмотрению которого мы переходим.

Совет по защите системы заслуг по объему своей юрисдикции уже: под нее подпадают лишь постоянные федеральные служащие и только по одному классу оснований — нарушения принципов merit system. Но и сам этот класс, и полномочия Совета достаточно широки. А главное, высок его авторитет.

В своем нынешнем виде Совет существует все с того же «реформенного» 1978 года. Во главе Совета стоят три его 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 — поддержание принципов merit system. Процедура обращения служащего, считающего, что

его права ущемляются, в Совет предельно упрощена. Для открытия дела достаточно его письменного заявления, после чего Совет 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 компетенцию Совета также входит рассмотрение жалоб на нарушение правил проведения экзаменов по приему на госслужбу, прохождения 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 Совет в среднем рассматривает около 4000 жалоб (примерно еще столько же поступают «не по адресу», т.е. не от того контингента лиц, права которых защищает Совет; это главным образом дела юрисдикции Комиссии по защите равенства возможностей работников). Около половины дел на разных этапах их рассмотрения разрешаются соглашением сторон. Примерно в 30% случаев принимается решение в пользу жалобщика, подтверждающее факт нарушения трудовых прав служащего и обязывающее ведомство, на которое подана жалоба, восстановить их. Решение такого рода является окончательным. Более того, Совет может также налагать дисциплинарные санкции на работников других ведомств или даже на ведомство в целом, если оно нарушает принципы *merit sistem*. Правда, в этих случаях его решение может быть обжаловано в Федеральном апелляционном суде.

Научное подразделение Совета проводит исследования и оценку состояния системы госслужбы, прежде всего в плане соблюдения принципов *merit sistem*, а также более общий анализ системы найма и увольнения госслужащих.

В целом же система самоконтроля исполнительной власти дополняется весьма развитой и поощряемой системой так называемой *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 репрессий.

## Счетная палата

В заключение обзорной части главы представляется необходимым рассказать про Общую счетную палату (General Accounting Office — GAO). Эта аудиторская организация подчинена законодательной ветви власти. Она была об-

разована актом Конгресса в 1921 году в качестве инструмента парламентского контроля над расходованием бюджета (наша Счетная палата — ее отдаленный аналог). 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 свой пост в течение 15 лет и ставшего в начале 1930-х годов явным противником рузвельтовского «нового курса», существенно расширившего привычные для американцев масштабы деятельности государства, ведомство фактически стало оспаривать и целесообразность ряда предпринятых администрацией президента Рузвельта затрат, фактически 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 сторонника «нового курса». Он тоже возглавлял ведомство целых 15 лет, а его преемник — еще 11.

Аудиторские функции GAO существенно расширились в 1960–1970 годы, вобрав в себя анализ основ принятия правительенных решений с точки зрения их планирования, программирования и финансирования. Законодательное закрепление этих новых функций было проведено актами Конгресса от 1970 и 1974 годов.

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;
- возможно 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 правительенной политике либо управлении;
- нельзя ли достигнуть программных целей с меньшими затратами.

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 так называемой горячей линии. У GAO 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 и колеблется 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 для широкой публики через специальные издания, Интернет и брифинги 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, в котором суммируются и фиксируются основные проблемы. Помимо этого, публикуется еще один любопытный документ: отчет о тех рекомендациях GAO, которые по тем или иным причинам не были приняты.

Таким образом, GAO — мощная организация, осуществляющая постоянный и всесторонний аудит (мониторинг) 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 как отношений между государством и обществом, так и принципов открытого гражданского общества.

## Уроки для России

Американский опыт, стандарты и реформы во многом сходны с английскими. Тем не менее в рамках общей англосаксонской модели государственной службы между английским и американским вариантами есть ряд различий. Обратим внимание на те из них, которые представляются наиболее характерными и важными в сравнении с нашими отечественными реалиями.

Прежде всего, американской бюрократии, как, впрочем, и всей американской государственности, изначально присуща «клиентская» ориентация. Ее не просто формальным, риторическим, но в значительной степени и реальным

приоритетом является удовлетворение нужд и потребностей граждан. Причем уровень требовательности граждан к стандартам их обслуживания государством возрастает. В этом плане заслуживает внимания описанная практика стимулирования конкуренции между государственными организациями и частными компаниями за право предоставления услуг, что не только позволяет сэкономить бюджетные деньги, но и положительно влияет на качество данных услуг.

Этому способствует и открытость, прозрачность госслужбы для граждан: возможность без мотивировки затребовать у правительственные организаций любые несекретные документы, право присутствовать на представляющих общественный интерес рабочих заседаниях таких организаций, качество сайтов и огромный массив публикаций всевозможных документов, включая аналитические обзоры и отчеты их «счетной палаты», другие формы общественного контроля за деятельностью бюрократии.

Далее, помня о вильсоновской максиме полного отделения администрации от политики, американцы подошли к делу весьма реалистично. С присущим им pragmatismом они исходили из необходимости принять специальные меры для хотя бы относительной реализации этого идеала. В частности, это воплотилось в принятии в 1939 году Хэтч-акта, который поставил вне закона какое-либо использование чиновниками своего административного статуса для воздействия на ход избирательной кампании. Думаю, нам, с нашей практикой возрастающего и практически уже нескрываемого беспардонного использования так называемого административного ресурса, в частности для контролирования выборов, что фактически уничтожило их как реальный демократический механизм, жизненно необходимо хотя бы частичное заимствование этой составляющей американского опыта.

В то же время американцы, как реалисты, признают, по крайней мере, частичную утопичность концепции полной политической нейтральности, по крайней мере, для администраторов высокого уровня. Понимая неизбежность их определенной политической ангажированности, они пошли по пути регулирования, а лучше предотвращения возникающих на этой почве коллизий. Особенное внимание вопросу обеспечения верности чиновников политическому курсу было удалено во времена президентства Р. Рейгана, когда произошли довольно серьезные, хотя, конечно, несравнимые по масштабу с нашими изменения курса политического «корабля». Мы же в России и в 1990-е годы, и сейчас по-прежнему наливаем новое вино в старые межи, когда, казалось бы, радикально отличные от прежних политические подходы и концепции поручают воплощать все тем же «прежним» людям с очевидным, предсказуемым результатом.

В США, в отличие от британского опыта, исчисляют позиции «политических назначенцев» не сотней с небольшим, а двумя-тремя тысячами. На мой взгляд, нам бы подошел некий промежуточный вариант.

Неотъемлемой частью американских карьерных стандартов и традиций явля-

ется поощрение миграции работников как между различными структурами и звеньями государственного аппарата, так и между государственным и другими секторами рынка труда. Помимо прочего, это расширяет возможности для привлечения новых людей со свежим взглядом, не обремененных неизбежными при долгой работе в госаппарате бюрократическими стереотипами и установками.

Можно позавидовать четкости и уровню конкретности формулировок как принципов merit system, так и этических норм и стандартов. У нас, как известно, предпочитают ограничиваться расплывчатыми общими словами, которые реально никого ни к чему не обязывают.

Для американской эгалитаристской идеологии характерно отсутствие иерархии чинов для государственных служащих. Существующая у них шкала, при всей ее многоступенчатости, ранжирует не пожизненные чины, присваиваемые людям, как у нас, а лишь должности и соответствующие ступеньки, дающие вилки оплаты для занимающих их работников. А в последнее время и ступеньки эти играют все меньшую роль, поскольку все шире используется практика персональных трудовых договоров с работниками, в которых их заработка плата устанавливается в индивидуальном порядке.

Заслуживает внимания и изучения с точки зрения применимости у нас существующий в США механизм защиты как действующих чиновников, так и претендентов на поступление на работу в государственные органы от возможных нарушений их прав со стороны администрации. Учреждения, составляющие этот механизм, мы описали немного выше. Важность данного механизма обусловлена, на наш взгляд, двумя факторами. Во-первых, он придает служащим чувство защищенности от возможного произвола и дискриминации со стороны начальства, что важно для объективного и честного выполнения служебных обязанностей. Во-вторых, это подкрепляет общее ощущение существующей в обществе социальной справедливости и реальной возможности защитить себя от возможных нарушений.

Что же касается проведения политики реформ, то здесь также можно позавидовать той определенности и политической настойчивости, с которой они проводились, во всяком случае, при демократической администрации, несмотря на обструкцию со стороны получивших большинство в Конгрессе республиканцев. В этом последнем отношении можно добавить в нашу в целом позитивную оценку американского опыта ложку дегтя: реформа государственной службы в США, в отличие от Англии, в определенной мере была превращена в разменную карту в межпартийной борьбе.

## ГЛАВА 4. КАНАДА: ЭТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РЕФОРМ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ СТАНДАРТОВ ПОВЕДЕНИЯ СЛУЖАЩИХ

Канада имеет богатый и в целом весьма позитивный опыт в отношении внедрения и совершенствования этических аспектов госслужбы<sup>1</sup>. По данным международной организации Transparency International, Канада входит в число лучших по уровню честности государственной службы стран, а нам, хотя мы пока, к сожалению, не просто очень далеки от призового пьедестала в этой сфере, но и близки к противоположному, нижнему концу шкалы, думается, все же следует ориентироваться именно на лучших. К тому же нужно принять во внимание и такой 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 нашего аспекта, в частности, важно, что в ней государство и его институты всегда играли значительную роль в организации и обеспечении общественной жизни, хотя, конечно, и в меньшей степени, нежели 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, это и в целом соответствует господствующей в развитых странах тенденции.

Разумеется, этический аспект далеко не единственное направление реформ канадской госслужбы. Не единственное, но одно из ключевых. Неслучайно, 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 как взаимоотношений внутри аппарата, так и его взаимоотношений с обществом и политическим «верхом», самой атмосферы государственных учреждений. Иными словами, явный приоритет был отдан проблемам, связанным с человеческой составляющей реформ, где этика определенно занимает ведущее место.

Последние десятилетия в Канаде, как и в других странах, были отмечены ростом общественных ожиданий и уровня требований, обращенных к государственной службе, а отчасти и определенным падением уровня доверия и

<sup>1</sup> Подробнее о канадском опыте см.: *Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М., 2006. С. 110–126; Bourgault J., Demens M., Williams C. Public Administration and Public Management // Experience in Canada. Sainte-Foy (Quebec), 2001.*

уважения к государству как таковому. В ответ на это в 1980—1990-е годы 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 остро осознаваться еще и в связи с тем, что стали проводиться реформы в области государственного управления и госслужбы в целом, включая кадровые сокращения госаппарата. А в подобных обстоятельствах, как считают канадские специалисты, резко возрастает потребность в компенсаторных механизмах, главным из которых является поддержание этических норм и стандартов поведения служащих, поскольку возрастает общая психологическая напряженность в среде управлеченцев, девальвируются, например, такие привычные механизмы, как уверенность в гарантированности пожизненной служебной карьеры. Да и вообще подвергаются эрозии хоть и рутинные, а может быть, отчасти и устаревшие, но придававшие отправлению функций госслужбы стабильность нормы поведения.

В более широком плане общая идеология и направленность реформ уже известны читателю из предыдущих глав. Они в целом совпадают с американским и в меньшей степени с английским опытом. Поэтому мы здесь их не обсуждаем, а принимаем как некий заданный вектор. В контексте данной главы важно еще раз подчеркнуть, что, наряду с несомненными положительными результатами, они в определенной мере подорвали традиционные моральные ценности, передававшиеся от поколения к поколению государственных служащих. Перечень причин возникновения этого обстоятельства достаточно велик. 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, сопровождавшееся неизбежно возросшей свободой личного усмотрения служащего при принятии решений, 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 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, в необходимых случаях, их защиту как от неоправданных и незаконных требований «снизу», так и от произвола и неэтичных действий начальства. Это, в частности, предполагало создание в стране так называемой этической инфраструктуры, о чем ниже будет сказано более подробно.

Здесь представляется важным напомнить, что государственная служба, несмотря на ее определенное сближение с рыночными методами, была и остается профессией особой, непохожей 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 исполнителя. Неслучайно М. Вебер подчеркивал, что *государственная служба — это призвание*. Но, чтобы обеспечить хотя бы относительное соответствие идеала реальности, нужно многое. И наряду с материальными факторами, которые не являются сейчас нашей темой, 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**

Канадцы считают, что именно моральные ценности служащих являются культурной основой административной этики и важным условием организационной эффективности. Их группируют по-разному: иногда отдельно описывают четыре группы ценностей — ценности 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 наш взгляд, они во многом «пересекаются». Одни и те же ценности можно рассматривать как в разных группах, так и в числе традиционных или новых. Поэтому, думается, нет смысла углубляться в детали их классификаций, тем более что, в сущности, набор ключевых ценностей мало отличается от принятого в тех странах, которые уже были рассмотрены. Но, поскольку у канадцев все же имеются определенные нюансы в изложении и трактовке ценностей, перечислим их вначале в общей форме, а затем перейдем к некоторым более конкретным моментам их воплощения.

Итак, к ним обычно относят 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 (правда, отнесение двух последних из названных ценностей к «новым» — вопрос спорный). Иногда их пытаются ранжировать: одни называют краеугольным камнем административ-

ной этики лояльность общественным интересам и подчинение праву, другие говорят о честности и ответственности как о главных этических качествах служащего. Вряд ли есть смысл вступать в эту дискуссию о ранжировании в равной степени необходимых, неразрывных факторов. Более важным представляется подчеркивание того обстоятельства, что в любой, даже самой сложной ситуации необходимо однозначное толкование присущих госслужбе ценностей.

Так, беспристрастность предполагает отсутствие предпочтений для одних клиентов перед другими. Подчинение Праву с большой буквы одновременно предполагает сокращение бремени бюрократических правил в пользу ценностей, а также проявление, в пределах закона, большей гибкости и адаптивности к конкретным условиям и обстоятельствам. В то же время, отменяя лишние правила, следует тем не менее помнить, что именно правила порой защищают гражданина от произвола чиновников. А поскольку госслужба стала более ориентированной на оказание услуг и менее иерархичной, это представляется очень важным.

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

## Этический режим

С нашей точки зрения, в русском языке в данном контексте лучше не употреблять слово «режим», вызывающее двусмысленные, да и просто гулаговские ассоциации, а говорить о совокупности этических принципов и механизмов, обеспечивающих их соблюдение, или уж об этических стандартах служебного поведения. Но, поскольку речь сейчас идет о канадском опыте, то следует оговорить, что в канадском понимании этический режим есть системная совокупность мер, каждая из которых поддерживает 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 со стороны руководства. Но, поскольку этическому кодексу будет посвящен специальный раздел, а о руководстве мы также поговорим ниже, обратим сейчас 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, привития служащим высоких моральных стандартов и достаточно жесткого контролирования их действий и доходов, особенно в сфере коррупционных зон.

К механизмам практической поддержки относятся, например, 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 — например, если служащий испытывает давление, побуждающее его к действиям, противоречащим закону, этическим ценностям службы или общественным интересам. Подобные обращения должны носить 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 котором даже тот, к кому обратились, не знает имени обратившегося. Иными словами, существует 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, которое имеет право и может компетентно давать советы и рекомендации относительно поведения в щекотливых ситуациях. Для решения этой проблемы некоторые (впрочем, пока далеко не все) канадские ведомства ввели у себя нечто вроде службы омбудсмена (вариант — службы доверия). Для этого ведомство заключает договор с независимой фирмой, в штате которой состоят такие профессиональные советники, выполняющие функции нейтральной третьей стороны, в обязанности которой входят рекомендации служащим, 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 whistleblowing, т.е. информирования о совершаемых коллегой служебных нарушениях или злоупотреблениях.

В приложении к одному из докладов, направленных главой государственной службы Канады, так называемым 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 к каждому принципу, практических форм проявления и нарушения последнего на конкретных примерах;
  - 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;
  - наличие положений (санкций, 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 комиссionера по этике членов парламента);
  - 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. 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, помимо перечисленных, является 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 на его роль и место 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

Известно, что легче поступать правильно, когда ты знаешь, что это предполагает. А наиболее ясной формой описания «правильного» поведения обычно считается нормативное, лучше кодифицированное закрепление правил поведения. В правовой и этико-правовой литературе можно даже встретить такие категоричные утверждения, что отсутствие писанных норм в какой-либо области — сигнал неблагополучия. Не будем здесь вступать в 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 еще в 1985 году, а последний — в декабре 2003 года<sup>1</sup>. Кроме того, совсем недавно принят Кодекс конфликта интересов для членов парламента.

Вместе с тем, как отмечают канадцы, принятие подобного кодекса — мера первостепенная по своей важности, срочная, но далеко не единственная. Сами по себе кодексы, если они не подкреплены единственными механизмами, обеспечивающими соблюдение содержащихся в них норм, господствующим 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 во многом учимся поступать правильно, ориентируясь не на писанные абстрактные правила, а на поведение реальных людей, применительно же к госслужбе — на ролевые модели поведения коллег и начальников. Если же 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 подобное «моральному контракту», заключаемому между администрацией и служащими. Вместе с тем нарушение норм этических кодексов влечет за собой, как уже отмечалось, не только моральные, но и юридические, главным образом дисциплинарные, санкции.

В приложении мы приведем текст кодексов. Сейчас же обсудим некоторые содержащиеся в них, а также другие принципиальные вопросы канадского этического режима.

<sup>1</sup> См.: *Values and Ethics Code for Public Service*. Treasury Board of Canada, Secretariat; *Conflict of Interests and Post-Employment Code for Public Service Holders*. 2003. (Dec.).

## 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 означает, что у служащего появляется возможность получить личную выгоду для себя, членов своей семьи или родственников в зависимости от того или иного решения вопроса, входящего в его служебную компетенцию. Ситуация довольно распространенная. Поэтому должен существовать механизм ее разрешения.

В канадском Кодексе ценностей и этики государственных служащих 2003 года мерам по преодолению конфликта интересов посвящена целая глава. В ней перечисляется множество обязанностей служащего по избежанию конфликта, способы действий в подобных ситуациях, конкретные разновидности возможных запретных «искушений» (например, подарки, оказание особых гостеприимства, предложение иных экономических выгод). Например:

- 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;
- служащие 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 в их взаимоотношениях с правительством;
- они не должны принимать любые подарки либо иные услуги, могущие повлиять на их объективность при выполнении служебных обязанностей (впрочем, 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 отклонить подарок 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 за собой уголовную ответственность. В Уголовном кодексе (§ 121, п. 3) прямо указывается, что каждый служа-

щий 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 сообщает об этом руководителю своего подразделения, совершают 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, в полномочиях некоторых из них. Поэтому описываемая система, проходя через этап «утряски», пока содержит некоторые неизбежные на подобной стадии функциональные пересечения и 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. Как и в других англосаксонских странах, в этих, как и в 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 правительственные 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 осуществляют Управление по этике, подчиненное непосредственно премьер-министру. Оно консультирует министров, парламентских секретарей и других высших служащих, собирает их публичные декларации и конфиденциальные отчеты и проводит соответствующие расследования. А совсем недавно утверждена должность парламентского комиссionера 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, однако, 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, так-

же подчиненном премьер-министру. В декабре 2003 года было образовано правительственные Агентство по управлению человеческими ресурсами госслужбы, в состав которого 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 персональных консультаций. Эти обязанности возлагаются на заместителей руководителей органов, на назначаемых ими «кураторов» по этических вопросам, а также на 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 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. Впрочем, здесь пока тоже существуют элементы неразберихи, например совмещения должностей 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, и рекомендации заместителю руководителя о способах решения проблем. Кроме того, «куратор» готовит на эту тему ежегодный доклад, представляемый парламенту. Существуют также рекомендации о введении подобной должности в каждом департаменте. В целом нетрудно заметить, что с повышением внимания к этическим вопросам разрастается и 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» или ее звучащий более оптимистично английский вариант «Лестницу метут сверху». Соответственно, поведение, личный пример руководителей всех уровней определяет тот или иной моральный климат в организации. Канадцы, и не только они, даже 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 (конечно, в той мере, в какой они соответствуют общей политике правительства) — с другой. В противном случае разрывается столь необходимая связь между политическим «верхом» и аппаратом.

Руководитель несет ответственность за организацию постоянного диалога между разными уровнями служащих и в рамках каждого из этих уровней — диалога о роли 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 вектора их деятельности. «Госслужба существует для людей» — одна из самых кратких и часто повторяемых формулировок этого приоритета.

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 является и неэффективным, и морально неприемлемым, поскольку он порождает отчуждение и сковывает инициативу служащих. Наиболее продуктивно сочетание 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 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 в разных формах. Очень важно, чтобы в коллективе решение руководителя воспринималось как

справедливое. Это одно из необходимых условий сохранения на будущее здравого морального климата. Весьма важно, чтобы руководитель не относился к своим сотрудникам как к функциональным винтикам, а демонстрировал 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 «низу». 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 смешаются 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 связанных с этим программ лучше и не начинать, ибо если не проявлять решительность и последовательность в этом деле, если ограничиваться полумерами, то единственным результатом станет то, что «скептики станут циниками».

В целом же этот процесс является достаточно долговременным. По канадским оценкам, на кардинальную «этанизацию» 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».

## Уроки для России

В канадском опыте наиболее интересным и потенциально полезным для нас представляется то внимание, которое уделяется этическому аспекту государственной службы и ее реформирования в соответствии с современными за-

дачами. Канадцы, в отличие от многих, в том числе от России, не ограничились ни общими словами, ни даже их нормативным закреплением. В государстве создана наиболее развитая из известных нам институциональная и организационная инфраструктура, призванная обеспечить соблюдение норм административной этики.

Принятые в Канаде этические кодексы для служащих, по сути, являются квазиюридическими документами. В них почти нет присущей собственно этическим текстам «морализации», а упор сделан на практические вещи: меры по предотвращению конфликта интересов, приведению в соответствие служебного статуса и внеслужебных обязательств, ограничения в сферах собственности, финансовых активов, формах получения доходов, работы по совместительству, недопустимость предпочтения отдельных клиентов или их категорий, ограничения на прием подарков, пределы допустимого в материальном и межличностных отношениях и т.д. Задается алгоритм поведения служащих во всех подобных, и в частности в «пограничных», неопределенных, ситуациях. Все это прописано весьма подробно, порой даже, на мой взгляд, чрезмерно скрупулезно.

Нарушение ряда норм предполагает переход из-под юрисдикции этических кодексов в сферу уголовной ответственности. Некоторые нормы даже предполагают частичный отход от принципа презумпции невиновности по отношению к госслужащему, так как на него в определенных случаях возлагается обязательство самому доказывать правомерность своих действий.

Существуют два разных кодекса: один для категории руководителей учреждений и более высоких рангов (в российской терминологии — для «лиц, замещающих государственные должности»), другой — для всех остальных служащих. Это позволяет полнее учесть и отразить специфику статуса и вытекающих из него «искушений» для разных этажей государственной службы. Полагаю, что оба эти документа заслуживают очень внимательного прочтения, для чего мы и приводим их в приложении к книге.

Но при этом канадцы понимают, что кодексы, даже самые хорошие и подробные, лишь часть дела. Если они не подкреплены инструментами по их соблюдению, а также общим моральным климатом, во многом задаваемым поведением высших должностных лиц, то они остаются просто красивыми словами на бумаге. Поэтому предусмотрен и проводится в жизнь ряд мер, в совокупности называемых этическим режимом. Он включает целый ряд механизмов, структур, должностных позиций, причем как в каждом отдельном органе, так и на более высоких уровнях, вплоть до самого политического «верха». Не будем повторять их перечень и описание, это уже есть выше, в тексте главы. Обратим лишь внимание на наличие двух разных типов должностей — контрольных и консультативных. Функции первых, думаю, понятны и не требуют разъяснения. Консультативные же функции — вещь особая и деликат-

ная. Существование для служащего возможности конфиденциально, а при желании даже с соблюдением анонимности, заранее посоветоваться с компетентным консультантом относительно каких-то своих предполагаемых действий, статуса своей собственности и т.п. представляется очень важным в профилактическом и моральном отношениях. Стоит также обратить внимание, в частности, на создание внешних, независимых консультационных «служб доверия», с которыми государственные учреждения заключают договоры для обслуживания такого рода нужд своих сотрудников.

Вообще, категория служебной и человеческой *репутации* — одна из ключевых в современной канадской госслужбе.

Последним по порядку, но отнюдь не по важности представляется то первостепенное внимание, которое уделяется личности руководителя, его моральному облику, стилю руководства, задаваемым им стандартам поведения в отношениях с подчиненными, в том числе в неизбежно возникающих время от времени в любой организации сложных ситуациях, и необходимости принимать непопулярные решения. Как говорится, «лестницу метут сверху».

## ГЛАВА 5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ФРАНЦИИ: НЕОХОТНЫЕ РЕФОРМЫ

После ангlosаксонских стран посмотрим теперь, как обстоят дела в рамках другой, так называемой закрытой системы карьеры государственных чиновников, тем более что она ближе к российской системе и, что для нас особенно важно, даже в своих лучших воплощениях болеет теми же болезнями, хотя и не в столь «злоказательных» формах. Итак, посмотрим на госслужбу двух ведущих европейских стран — Франции и Германии. Каждая из них по-своему воплотила некий административный идеал и столкнулась в последние десятилетия с его кризисом. Кроме того, их отличает тщательная и практически не допускающая «дыр» юридическая проработанность, чего нашим легислатурам, к сожалению, часто не хватает и чему следует поучиться.

### **Немного истории**

Францию часто называют *государством чиновников*, а само французское государство представляет собой эталон развитой и глубоко укорененной в национальной почве бюрократической системы, корни которой уходят во времена абсолютизма, а в определенном смысле и гораздо дальше. Ведь французская концепция государства прежде всего как единой централизованной административной системы, обеспечивающей эффективное управление страной из столицы, использовала в качестве образца Римскую империю, принципы организации которой были восприняты и развиты средневековыми французскими легистами. На практике традиция сильного центрального правительства восходит к XVII веку — временам Ришелье, а затем к правлению Людовика XIV<sup>1</sup>.

Революция, как отмечал А. де Токвиль, дала новый толчок развитию централистских начал<sup>2</sup>. Наполеон же довел эту тенденцию до предела. Местное управление было подчинено министрам. Еще в период его Консульства страну разделили на департаменты во главе с назначенными из центра префектами, а во главе коммунальных округов поставили супрефектов. «Это подчинение усугубляется в эпоху Империи. В то же время возрастает престиж административных чиновников, как представителей более сильной, чем прежде, и лучше вооруженной центральной власти. В провинциях и коммунах исчезает всякая независимость. Защищенные против всякого протеста... агенты правитель-

<sup>1</sup> См.: Караев Н. История Западной Европы в новое время. СПб., 1904. Т. 2. С. 410–417.

<sup>2</sup> См.: Токвиль А де. Старый Порядок и Революция. Пг., 1918. Особ. кн. 2.

ства становятся всемогущими»<sup>1</sup>. Лишь к концу XIX века абсолютному доминированию центра были поставлены некоторые пределы. Но общий вектор, не говоря о традиции, сохранился, во всяком случае вплоть до самых недавних времен.

Любопытно, что французская система администрации во многом представляла для России нечто вроде недостижимого идеала упорядоченной государственной организации. Обе системы действительно были во многом похожи (разумеется, не эффективностью, а внешними чертами), особенно в некоторые исторические периоды. Впрочем, советские «специалисты по буржуазной государственной службе» в своих идеологизированных работах, как правило, избегали подобных «щекотливых» аналогий и тем более серьезного сравнительного анализа<sup>2</sup>.

Суть французской государственной службы — *закрытая и подробно регламентированная система административной карьеры* с присущим ей духом иерархичности, кастовости и верноподданности государству. Разумеется, время вносило в нее некоторые корректизы, но основополагающих принципов они не касались. Даже Закон об общем статусе чиновников, принятый в 1946 году — в период максимального влияния в стране левых сил, — в сущности, не так много изменил. А Конституция 1958 года отразила классические для Франции взгляды Ш. де Голля, считавшего полностью подконтрольное президенту и правительству чиновничество одной из важнейших основ Пятой республики. Уже в 1959 году президент, используя полученное по Конституции право, издал новый ордонанс о статусе чиновничества. Он внес в Закон 1946 года не очень много поправок, но все они имели одну направленность — усиление иерархичности и подчиненности чиновничества политической власти.

Однако было бы неверным думать, что эта идеология оставляла за чиновниками лишь роль винтиков или приводных ремней власти. Ее более тонкую суть выразил в своей книге «На службе нации» деголлевский премьер-министр М. Дебре. Подчеркивая, что публичные службы должны подчиняться приказам правительства, которое несет все заботы о государстве, он в то же время писал, что администрация должна брать на себя инициативу в исследованиях, предложениях и в исполнении решений власти<sup>3</sup>. В настоящее время в практике превалирует не «теория пассивного подчинения», предполагающая исполнение любого законного приказа «без колебаний и недовольства», а «теория разумного управления», признающая за чиновником право на внесение начальнику своих замечаний до исполнения приказа и, в случае подтвержде-

<sup>1</sup> Лависс и Рамбо. История XIX века. М., 1905. Т. 1. С. 148.

<sup>2</sup> См., напр.: Государственная служба основных капиталистических стран. М., 1977. С. 180–231.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 184–185.

ния, определенные возможности маневра в исполнении последнего. Таким образом, субординация должна сочетаться с автономией чиновника. При этом субординация преобладает в отношениях внутри административного корпуса, а автономия — во внешних отношениях исполнительной власти с другими ее ветвями и гражданами.

## Концепция карьеры

Концепция карьеры, или закрытой госслужбы, в ее современном варианте, разумеется, не означает сословной или какой-либо иной отгороженности от общества. Она подразумевает, что, в отличие от системы найма или открытой госслужбы, действующей, например, в США, правовой статус французского карьерного чиновника в большей мере учитывает отличную от всех прочих специфику его работодателя — государства — и потому регулируется нормами не трудового, а административного права и права государственной службы как его части. Это предполагает неравенство сторон, особый порядок разрешения трудовых споров, а также дополнительные ограничения, налагаемые на работника в обмен на компенсацию — как моральную возможность служить «самой» власти, так и материальную. Система ориентирована на то, что человек, однажды поступивший на госслужбу, как правило, останется на ней всю свою трудовую жизнь, постепенно продвигаясь по ступеням карьерной лестницы (отсюда — «концепция карьеры»).

Концепция карьеры имеет во Франции достаточно серьезное идеологическое обоснование. Прежде всего, она основана на понимании госслужбы как особой, отличной от всех прочих, профессии, требующей от человека особых качеств и полной отдачи в служении государству. Далее, она дает служащему уверенность, что добросовестное выполнение служебных обязанностей гарантирует ему устойчивое и постепенно растущее материальное обеспечение. Кроме того, чтобы привлечь и закрепить на службе у государства наиболее ценные кадры, нужно, чтобы она обладала высоким общественным престижем, а сами служащие — некоторыми привилегиями<sup>1</sup>. Помимо всего прочего, считается, что стабильный госаппарат — единственный надежный балансир, обеспечивающий устойчивость государства в условиях периодически сотрясающих страну перемен политического курса и порой непредсказуемых изменений политических настроений и симпатий населения.

Однако, с другой стороны, пожизненная карьера внутри госаппарата имеет и ряд очевидных недостатков. Несменяемость кадров ведет к инерционности и даже окостенению аппарата, что может особенно негативно проявиться в пери-

<sup>1</sup> См.: Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969. С. 61–62.

оды политических, социальных и технологических перемен. Кроме того, система гарантированной от риска карьеры зачастую поощряет посредственность и нерассуждающее послушание, препятствуя выдвижению инициативных и динамичных людей. Тому же способствует и неизбежный при подобной системе приоритет стажа над деловыми качествами. Короче говоря, несменяемость кадров и эффективность системы управления далеко не всегда идут рука об руку.

Думаю, что в современных условиях, при современных требованиях к управлению баланс сравнительной ценности достоинств и недостатков системы закрытой карьеры скорее отрицательный. Сама идеология пожизненного пребывания внутри госаппарата противоречит наблюдаемому практически во всех развитых странах движению к приданию госслужбе большей открытости и гибкости. Впрочем, мы вернемся к этому вопросу в конце нашего разговора о французской государственной службе. Пока же сконцентрируемся на рассмотрении ее основных принципов и особенностей в ее нынешнем состоянии<sup>1</sup>.

В 1983–1984 годах была проведена определенная реформа, которая внесла лишь два существенных изменения в сложившуюся систему, причем оба они коснулись главным образом местной госслужбы: во-первых, на нее была также распространена система карьеры и, во-вторых, в рамках общего курса на ограниченную децентрализацию местные органы были наделены определенной автономией в регламентации и решении кадровых и иных вопросов относительно своего аппарата. Но мы в основном будем говорить о традиционном стержне французской системы власти — госслужбе центральной. При этом, учитывая силу французской легалистской традиции и соответствующий ей уровень юридической проработки вопросов, представляется целесообразным в данном случае (в отличие от проведенного в предыдущих главах анализа госслужбы англосаксонских стран) сделать акцент именно на нормативистском описании и анализе предмета.

Итак, юридической основой ее статуса являются Конституция 1958 года, Закон от 13 июля 1983 года о правах и обязанностях служащих и Закон от 11 января 1984 года, содержащий положения общего статута центральной госслужбы. Помимо общего статута, некоторые виды госслужбы регулируются особыми и специальными статутами, которые принимаются декретом Государственного совета после консультаций с Высшим советом центральной госслужбы. Дополнительными источниками права являются также решения Конституционного совета и административных судов.

Президент страны обладает исключительным правом назначения на ряд установленных законом ключевых постов, а по ряду должностей может деле-

<sup>1</sup> Основным источником при этом нам послужит изданный Министерством иностранных дел Франции сборник «La Fonction Publique et les Fonctionnaires en France», подготовленный Национальным центром территориально-государственной службы (CNFPT).

тировать эти свои полномочия премьер-министру, который производит назначения номенклатуры своего уровня плюс те, что ему делегировал президент, утверждает ряд назначений, сделанных министрами, управляет межведомственным штатом гражданских администраторов, а также в целом отвечает за политику в области центральной госслужбы. На практике этим занимается небольшое по составу головное ведомство — Генеральное управление администрации и госслужбы. Именно на этом ведомстве лежат основные обязанности в области кадровой политики — координация, контроль за соблюдением общего и особых статутов, определение общих принципов вознаграждений, организация межведомственных конкурсов, опека над Национальной школой администрации и окружными институтами администрации. Вместе с ним фактическое соуправление осуществляют Бюджетное управление Министерства экономики и финансов, в обязательном порядке проверяющее все акты, прямо или косвенно затрагивающие финансовые вопросы госслужбы. Компетенция других министерств ограничена в основном решениями по индивидуальным вопросам — назначения, прием в штат, повышение, дисциплинарные меры, перевод на пенсию.

Защита корпоративных интересов чиновников возложена на консультативные органы — Высший совет центральной госслужбы, паритетные административные комиссии, паритетные технические комитеты и комитеты гигиены и безопасности. Эти ротируемые коллегиальные органы обычно обращаются из равного числа представителей администрации и делегируемых профсоюзовыми организациями чиновников. Иногда их даже называют орга-нами самоуправления чиновников. Персональное назначение всех их членов, однако, производится актом администрации. Их полномочия носят рекомендательный характер по общим вопросам, но весьма существенны при рассмотрении конкретных жалоб.

Перейдем теперь к понятию и статусу чиновников и других категорий служащих госаппарата. Чиновником по французскому праву является лицо, назначенное на постоянную должность, включенное в штат и получившее ранг в административной иерархии. Госслужащий — понятие более широкое, это лицо, основной деятельностью которого является участие в несении административной службу в пользу госоргана. Таким образом, все чиновники — госслужащие, но не все госслужащие — чиновники. Если чиновник по определению связан с госслужбой на всю свою профессиональную жизнь фактом включения его в штат и присвоения ему ранга, то другие категории госслужащих рассматриваются как люди временные или, во всяком случае, не до конца интегрированные в систему, не полностью «свои».

К таким категориям относятся:

1) почасовики, т.е. лица, нанятые для выполнения определенной, ограниченной задачи (исследования, разработки, обучение и т.п.) на условиях повре-

менной оплаты в соответствии с расценками госслужбы, но не более чем на 120 часов в месяц;

2) работники по контракту, нанимаемые на трехлетний срок с возможностью однократного его продления, на должности, как правило, либо технические, узкоспециальные, либо возникшие лишь недавно и потому еще не включенные в штат; сам контракт может носить характер либо административно-правовой, если предполагается участие служащего в управлении каких-либо управленческих функций, либо частно-правовой;

3) помощники — служащие, нанятые без контракта, т.е. односторонним решением администрации для выполнения временной работы; на практике это обходной маневр, позволяющий обойти нормы права госслужбы (например, внеконкурсность, размер оплаты, дисциплина, возможность найма иностранцев); таким образом, помощник не пользуется защитой ни статута госслужбы, ни трудового права;

4) чиновники-стажеры, т.е. служащие, назначенные на постоянную должность, но с испытательным сроком от шести месяцев до двух лет; по итогам стажировки они сдают тесты, после чего могут быть зачислены в штат,уволены либо статус стажера может быть продлен.

Таким образом, есть несколько категорий служащих как бы второго сорта, которые хоть и работают в госаппарате, но гарантии и привилегии, предусмотренные статутом чиновника, на них не распространяются.

Структура полноправного чиновничества французского государства — его белой кости — достаточно сложна, и, похоже, именно с нее списывали возрожденную в 1990-е годы в России табель о рангах энтузиасты иерархического взгляда на мир. В основе ее лежат четыре категории: А, В, С и Д. Каждая определяется уровнем найма и характером исполняемых функций. Высшая — А — объединяет штаты чиновников с магистерской степенью и выполняющих функции по разработке концепций и руководству (атташе, гражданские администраторы и т.д.). В категорию В входят чиновники среднего звена, имеющие дипломы бакалавров или равноценные (административные секретари, контролеры и пр.) Последующие две категории охватывают работников практического уровня с более низким образованием, при этом категория Д постепенно сокращается. Как правило, вся карьера чиновника проходит внутри одной категории. Переход в более высокую скорее исключение. Каждой категории соответствует индексированная классификация, определяющая минимальный и максимальный оклады входящих в нее чиновников.

Каждая категория охватывает несколько рангов, которые, пожалуй, являются основным звеном карьерной классификации. Это звание, дающее его владельцу право на занятие ряда должностей, является для чиновника важной гарантией стабильности его положения, защитой от превратностей административной жизни, таких как упразднение должности или смена пра-

вящей партии: он не может быть в этих случаях просто уволен, его ранг дает ему право занять другой пост. Иногда ранги называют классами. Каждый ранг делится на ступени, и вся карьера чиновника проходит, как правило, через повышение ступеней и рангов.

Должность — понятие, отдельное от ранга. Это конкретная рабочая позиция и соответствующая ставка в бюджетном расписании. Административный орган самостоятельно назначает чиновника на должность, соответствующую его рангу. Каждому рангу соответствует ряд должностей.

Согласно французскому праву понятия чиновника и работника по контракту являются взаимоисключающими. Чиновник даже теоретически не может вести переговоры об условиях своей работы и все, что он может, это отказаться от должности. Он обязан полностью подчиняться установленным статутом нормам. Но, с другой стороны, ему не может быть навязано ничто, не предусмотренное статутом. При конфликте с нанимателем дело рассматривается не обычный, а специальный административный суд.

Кроме того, права чиновника защищают профсоюзы. Так, ежегодные соглашения о размерах зарплат подписываются совместно правительственным ведомством по делам госслужбы и профсоюзом чиновников. Изменения в особых статутах также в основном являются результатом соглашений между кадровой службой и соответствующим профсоюзом. Эта практика отчасти компенсирует очевидное правовое неравенство чиновника и его работодателя — государства. Но формально подчиненный статутам и регламентам чиновник не имеет права на сохранение отдельных элементов своего статуса. Административный суд применяет принцип изменчивости, согласно которому регламент может быть изменен в любую сторону в одностороннем порядке (изменения структуры подчиненности, оклада, круга обязанностей и пр.). Единственное, что этому противостоит, — правило сохранения достигнутых преимуществ, согласно которому, например, служащие местных коллективов, уже состоявшие в штате на момент принятия изменений, сохраняют свои льготы в сфере оплаты и условий выхода в отставку.

Но на практике, разумеется, правительство стремится не доводить дело до конфликта с группами чиновников, а решать вопросы посредством переговоров и соглашений. Это когда-то служба на государство рассматривалась как честь, достаточная сама по себе, и служащие даже не могли претендовать на регулярное вознаграждение. Ныне исходят из того, что служение обществу налагает особые обязанности, которые должны быть компенсированы дополнительными правами и гарантиями. Акцент переносится на положение чиновника как гражданина. Из этого вытекает тенденция приближения госслужащих к общему праву. И все же существенные особенности в его правовом статусе сохраняются, о чем будет рассказано после более подробного рассмотрения вопросов организации и прохождения чиновничьей карьеры.

Принцип равного доступа закреплен в Конституции, предполагая запрет любой дискриминации на основании пола, убеждений или взглядов кандидата. Однако этот принцип не является абсолютным. Если кандидат выражает свои взгляды образом, несовместимым с должностью, на которую он претендует (например, резко критикует политику правительства, на службу к которому нанимается), то это служит основанием для отклонения его кандидатуры. В целом же закон устанавливает пять условий допуска: наличие французского гражданства, обладание политическими правами, соблюдение законов, положительное отношение к законам о службе в армии, а также физическая пригодность для данной работы. Соблюдение принципа равного доступа контролируется судом, и поэтому на практике, кроме кандидатов, не удовлетворяющих требованиям законов и статутов, отсеиваются лишь умственно отсталые либо явно безнравственные лица.

Конкурс считается наиболее демократичной процедурой, обеспечивающей соблюдение принципа равного доступа, а также наиболее эффективным способом отбора, поскольку позволяет выделить самых способных, основываясь исключительно на их заслугах и талантах. Впрочем, несмотря на эти несомненные достоинства, его тем не менее критикуют как за дороговизну конкурсной процедуры, так и за фактическое преимущество, которое получают люди, имевшие возможность приобрести лучшую академическую подготовку, т.е. учиться в привилегированных учебных заведениях.

Закон определяет конкурс как способ распределения ограниченного числа должностей посредством испытаний, позволяющих независимому коллегиальному органу – жюри – классифицировать конкурсантов по их заслугам для последующего назначения на должности. Конкурс открывается постановлением соответствующего министра и может быть по его усмотрению объявлен либо чисто внешним (еще его называют учебным), т.е. предназначенным только для кандидатов, лишь предполагающих поступить на госслужбу, либо внутренним (или конкурсом чиновников), т.е. для продвижения служащих, уже имеющих определенный стаж, либо открытым и для тех, и для других, что на практике чаще всего и делают. Постановление об открытии конкурса должно быть придано широкой огласке, достаточность которой определяет Административный суд.

Жюри формирует орган, обладающий полномочиями назначать на открывающиеся должности. Оно должно быть беспристрастным и подчиняться лишь регламенту конкурса. По результатам испытаний жюри составляет список пригодных, с его точки зрения, кандидатов, ранжируя их в соответствии с полученными оценками. Оно вправе вообще не одобрить ни одного кандидата либо представить их меньше, чем число вакантных должностей, а также составить дополнительный список. Этим полномочия жюри исчерпываются. Его положительная рекомендация дает лишь возможность, а не право получить должность.

Само назначение производится органом или лицом, конкурс объявившим. Он связан рекомендацией жюри, поскольку должен придерживаться представленного жюри списка, а также установленной им ранжировки кандидатов, но, в принципе, может и вообще отказаться от назначения кого-либо на должность. Лицо, получившее назначение, не сразу приобретает статус чиновника, а получает должность чиновника-стажера либо ученика на срок и на условиях, о которых говорилось выше.

Административный суд контролирует законность конкурсов и производимых по их итогам назначений. Любой участник конкурса имеет право обжаловать его результаты или произведенное по его итогам назначение по мотивам превышения власти. Если жалоба признана правильной, то итоги конкурса аннулируются и он проводится заново. Правда, на практике это случается редко.

Принцип конкурсного отбора не является универсальным. Закон и общий статут допускают и другие процедуры — использование списков пригодности, профессиональные экзамены или даже в некоторых случаях произвольный выбор. Есть перечень высших должностей, назначение на которые производится по решению правительства. Это так называемые политические должности — генеральный секретарь правительства, директор центральной администрации, префект, посол и т.д. Перечень не является исчерпывающим и может дополняться правительством с согласия суда, что дает правительству большую свободу в назначениях. Однако лицо, назначенное подобным образом и не состоявшее до тех пор на госслужбе, посредством такого назначения статуса чиновника не приобретает.

Решения о назначениях данного уровня, разумеется, принимаются с учетом политических взглядов кандидатов, а обладатели этих постов обязаны хранить лояльность правительству. При этом их могут уволить без всяких преступков с их стороны, по одним лишь соображениям целесообразности. Если человек до этого «политического» назначения имел статус чиновника, то в этом случае он возвращается на прежнее место работы, если нет — покидает государственную службу.

Для некоторых должностей категории А, в основном для работников служб контроля и инспекций, особые статуты на определенных условиях допускают произвольный выбор администрации. Особые статуты для других категорий также не исключают внеконкурсных способов набора, если замещаемая должность не настолько важна, чтобы было целесообразно применять сложную и дорогую конкурсную процедуру.

Во французской системе есть место и для полуфилантропических назначений. Ряд должностей считается «зарезервированным» для лиц, пострадавших при оказании услуг отечеству: инвалидов, вдов и сирот войны, военнослужащих и работоспособных инвалидов. Но при всех обстоятельствах они должны успешно сдать экзамен, после чего вносятся в список с особым порядком назначений.

Это не распространяется на должности категории А. С целью поощрить внутреннее продвижение установлена доля постов (от 1/6 до 1/9), замещаемых не по обычной процедуре, а на основании профессионального экзамена, списка или произвольного выбора только из числа лиц, уже состоящих на госслужбе.

В результате чиновники, набранные по конкурсу, составляют менее половины штата. Однако все они, независимо от способа их приема на госслужбу, имеют право на карьеру.

## Прохождение карьеры

Приобретая после всех изложенных процедур статус так называемого карьерного чиновника, человек входит в своего рода касту. Теперь он, как правило, будет работать на госслужбе, постепенно поднимаясь по ступеням классов и рангов. Открывающиеся перед чиновником перспективы карьеры — один из главных с точки зрения привлекательности атрибутов системы закрытой госслужбы. Чиновник может быть откомандирован в другое учреждение, международную или даже частную организацию на несколько лет, но при этом он не теряет права на продвижение и пенсию.

Другое дело, если его выводят из штата после истечения срока откомандирования либо переводят в так называемый резерв. Этот последний статус обычно связан с болезнью либо иными личными обстоятельствами и может быть предоставлен по просьбе чиновника. Если же последний после истечения срока перевода в резерв трижды отказался от предложенных должностей, то с согласия паритетной административной комиссии он может быть уволен с госслужбы.

Перспективы карьеры зависят от оценки работы чиновника его руководителем. Оценка производится ежегодно и включает цифровой показатель по шкале от 0 до 20 и письменные примечания руководителя. Она вносится в учетную карточку работника и сообщается ему. Расписываясь в ознакомлении, работник может вносить в карточку свои замечания, а также обжаловать оценку в административном суде. Впрочем, на практике до этого доходит нечасто: если паритетные административные комиссии, играющие роль посредника и имеющие право потребовать пересмотра оценки, сочтут несогласие с ней служащего обоснованным, то они обычно слаживают конфликт.

Есть два вида повышения — по классу и по рангу. Повышение класса производится в рамках ранга и больше связано с выслугой лет, чем с достоинствами работника: хорошие оценки могут ускорить повышение класса, но плохие не могут ему воспрепятствовать, если чиновник достиг максимального стажа в данном классе. В последнем случае повышение является правом чиновника и происходит автоматически.

Другое дело — повышение ранга. Необходимый стаж работы является лишь предварительным условием, позволяющим претендовать на него. Далее на первое место выступают заслуги претендента, оцениваемые одним из трех способов: внесение в список лиц, представленных к повышению, профессиональный экзамен перед включением в эти списки и обычный конкурсный профессиональный отбор. Органы, присваивающие более высокий ранг, полностью связаны не только списками, но и очередностью претендентов в них. Число вакансий всегда ограничено, ибо структура штата — процент носителей каждого ранга — величина постоянная. Система профэкзаменов, в принципе, позволяет отдельным чиновникам перескочить через ранг. Есть и некоторые гарантии от произвола — возможность апелляции в паритетные административные комиссии, в Высший совет центральной госслужбы или в административный суд. Например, отмена последним списков на повышение обязывает администрацию составить новые списки и пересмотреть уже сделанные повышения.

Нормальный способ прекращения карьеры — достижение предельного возраста. Для так называемых подвижных чиновников он составляет 60, для «соседых» — 65 лет. Этот рубеж для администрации обязательен. Смягчающие меры в основном направлены не на продление срока службы, а на более ранний постепенный выход из нее — например, право на досрочное прекращение службы с трехгодичным отпуском или переводом на полставки. Кроме того, любой чиновник может при стаже в 15 лет попросить выхода на пенсию, которая будет выплачиваться ему при достижении пенсионного возраста. Источник пенсий — отчисления из оклада чиновника (7%) и взносы государства. Размер пенсии зависит от последнего оклада и ежегодных доплат и ограничен 75% от него.

Чиновник может быть снят с работы в качестве высшей дисциплинарной санкции и по соответствующей процедуре. Эта «высшая мера» автоматически влечет за собой потерю права на пенсию. Кроме того, он может быть уволен с согласия паритетной комиссии по доказанной профнепригодности, а также по Закону об освобождении (по существу, сокращении) кадров. В этом последнем случае он получает право на пособие.

Даже после прекращения карьеры чиновник сохраняет по отношению к государству обязательства сдержанности и беспристрастности. Последнее выражается в запрете заниматься некоторыми видами частной деятельности.

## **Права и обязанности чиновника**

Исторически на чиновника как на служителя общественным интересам, т.е. лицо, несущее перед обществом особые обязательства, налагались повышенные обязанности, компенсируемые рассмотренными выше привилегиями.

ми. Современная тенденция состоит в приближении статуса чиновника к статусу обычного гражданина. Однако некоторая специфика сохранилась. Поскольку статус чиновника носит тройственный характер: гражданина, наемного работника и служителя общества, рассмотрим его права в этой последовательности.

На чиновника как гражданина распространяется принцип свободы мнения, восходящий еще к Декларации прав человека и гражданина и закрепленный в Конституции 1946 года, гласящей, что «никто не может быть ущемлен в своей работе или должности на основании своего происхождения, своих мнений или убеждений», а также в общем статуте, определяющем права и обязанности служащих. Это «новшество» было законодательно введено для французских чиновников лишь в 1983 году как запрет на дискриминацию по мотивам взглядов и убеждений. Он распространяется на все стадии карьеры и гарантируется запретом на любые упоминания взглядов, политической, философской или религиозной деятельности чиновника в его документах или досье, а также принципом конкурсного набора на основании деловых качеств и самой системой закрытой карьеры.

Однако из этого принципа есть изъятия, касающиеся ряда «политических» должностей как центральной, так и местной службы. Кроме того, отнюдь не признается правом чиновника свобода выражения мнения, что, как представляется, в значительной мере девальвирует сам принцип. К тому же ему противостоит норма, налагающая на чиновника обязанность профессиональной сдержанности, не говоря уж о соблюдении служебной тайны.

Главное из прав чиновника как наемного работника — право на вознаграждение, включающее в себя оклад, постоянно индексируемый в сторону увеличения в соответствии с изменением прогрессирующей минимальной ставки межпрофессиональной зарплаты, а также ряд пособий. К ним относятся пособие на жилье, доплата на содержание семьи, а также так называемые дополнительные пособия, о которых даже документ, одобренный французским МИДом говорит, что они «характеризуются одновременно большим разнообразием и окружающей их тайной...». Они различаются по министерствам, видам служб и даже отдельным группам служащих, приводя к серьезному неравенству в реальном вознаграждении, выплачиваемом служащим<sup>1</sup>. Закон 1983 года попытался ограничить данную практику, установив, что пособия могут вводиться только законами или регламентами, но при этом специально оговорил сохранение всех пособий, выплачиваемых чиновникам на момент его принятия. А два года спустя специальный президентский декрет вновь подчеркнул, что норма Закона 1983 года должна применяться только с условием сохранения ранее полученных прав. Так что даже в регламенти-

<sup>1</sup> La Fonction Publique et les Fonctionnaires en France. P. 34.

рованной гораздо лучше нашей французской госслужбе борьба с теневыми выплатами и привилегиями к особым успехам не привела.

Чиновник имеет право на участие в обсуждении условий своего труда и совершенствовании системы карьеры, на внесение предложений по изменению отдельных норм статутов. Оно реализуется через создание при администрации разных уровней консультативных органов — высших советов госслужбы, патристичных административных комиссий и технических комитетов. Как мы видели выше, их полномочия в ряде случаев довольно велики.

Прогрессом было предоставление чиновникам профсоюзных прав и свобод, хотя и с ограничениями (думается, вполне резонными), связанными с необходимостью обеспечить нормальное функционирование госслужбы и обслуживание клиентов. Особенно серьезны ограничения, связанные с правом чиновников на забастовку. Для служащих некоторых органов — судебных, полицейских, безопасности — забастовки вообще запрещены. Другие забастовки обставлены рядом условий, непременно влекут за собой удержания из зарплаты, а также могут быть прекращены по специальному постановлению правительства под страхом уголовной ответственности за его невыполнение. На практике же решающую роль играет позиция профсоюзных организаций, которые являются единственными коллективными выразителями и защитниками профессиональных интересов и прав госслужащих.

Из социальных прав стоит еще упомянуть право на отпуск, предполагающее пять категорий отпусков: ежегодный, по болезни, на рождение ребенка и уход за ним, на профессиональную подготовку, на профсоюзную подготовку. Обычно отпуск равен пяти неделям; его разделение поощряется как запретом на отсутствие на службе более 31 дня кряду, так и дополнительными днями к отпуску вне периода с 1 мая по 31 октября.

У чиновника имеются и специфические права, поскольку его статус одновременно и как носителя частицы государственной власти, и как лица, несущего перед ней ответственность, требует специфических мер по его правовой защите. Прежде всего, он не несет материальной ответственности за ущерб, связанный с его служебной ошибкой, даже по приговору суда (так называемый принцип покрытия служебных ошибок). В этом случае госорган берет на себя покрытие расходов. Иными словами, хозяин — государство — оплачивает ошибку своего работника, если, конечно, она относится к служебной деятельности последнего. Другое дело — последующая служебная судьба такого работника. Далее, государство обязано защищать чиновника от угроз, насилия, оскорблений, клеветы или ущерба, жертвой которых он становится в связи со своей работой, а также возмещать понесенный им моральный и материальный ущерб.

Кроме того, поскольку отношения между госорганом и чиновником в основе своей неравноправны, предусмотрены меры защиты последнего от про-

извола, который госорган может осуществить по отношению к нему под предлогом защиты общественного интереса. К таким мерам относятся право на защиту и право на обжалование. Оба они обеспечены тщательно регламентированной процедурой, предполагающей, в частности, право чиновника на полный, конфиденциальный и обстоятельный доступ к своему досье, право на помочь защитнику и «право суда равных себе», т.е. дело чиновника рассматривает орган, включающий представителей его служебного уровня (последнее, правда, не распространяется на налагаемые администрацией мелкие санкции — выговоры и предупреждения). Наконец, чиновник имеет «право на прощение», означающее, например, что выговор автоматически удаляется из его досье через три года, если за этот срок он не был подвергнут новым санкциям.

Обязанности чиновника носят, в общем, стандартный характер: обязанность посвятить себя службе и только ей, запрет, за некоторыми исключениями, на параллельную частную профессиональную деятельность с ограничением доходности последней, обязанность отстранения от частных интересов, обязанности лояльности, соблюдения достоинства и т.д. Но некоторые моменты нетривиальны и заслуживают нескольких слов. Так, обязанность иерархического подчинения в какой-то мере балансируется автономией чиновника и правом на участие в обсуждении вопросов, а в крайних случаях и так называемым долгом неповиновения. Это означает, что если приказ одновременно и незаконен, и наносит серьезный ущерб общественным интересам, то чиновник обязан его не исполнять. В противном случае он подлежит дисциплинарному взысканию. Факт наличия приказа его не оправдывает. Но если приказ просто незаконен с точки зрения данного чиновника, то он должен быть исполнен.

Другая группа специфических обязанностей чиновника связана с информацией. Помимо соблюдения служебной тайны (освободить от которой чиновника не может даже суд, а лишь парламент), на него возложена обязанность профессиональной сдержанности, запрещающая ему сообщать любому постороннему лицу, даже чиновнику другой службы, информацию, полученную при исполнении служебных обязанностей. Последняя должна использоваться только в служебных интересах. Иногда эту группу обязанностей называют «обязанностью молчать».

Но, с другой стороны, она в определенной мере балансируется долгом чиновников информировать общество о своих действиях. Практически это означает обязанность обеспечить доступ заинтересованным лицам и организациям к открытым документам, а также разъяснить мотивы принятых решений. Эта сравнительно новая обязанность была установлена законами 1978 и 1979 годов, специально посвященными развитию отношений между администрацией и гражданами, а также Законом 2000 года о доступе граждан к информации (с поправками от 2002 года).

## Неформальные корпоративные узы

Очень важная черта французской госслужбы — корпоративная связность ее членов, особенно в высшем эшелоне, т.е. прежде всего в категории А. Помимо формальных моментов этот круг людей объединяют сознание принадлежности к административной элите государства и долголетние неформальные связи. По сути, категория А делится на ряд неформальных «корпусов» (*grand corps*) — Финансовую инспекцию, Государственный совет, Счетную палату, дипломатический корпус и корпус префектов, попадая в которые люди остаются их членами, сохраняют неформальные связи с ними на протяжении всей своей карьеры, даже если переходят на работу в частный сектор. Кстати, в постсоветской, «рыночной» России мы можем наблюдать сходный феномен.

Источником пополнения этих корпусов является прежде всего Национальная школа администрации (*Ecole Nationale d'Administration*) и, в меньшей степени, Политехническая школа (*Ecole Polytechnique*). Эти люди оказывают значительное влияние на политическую жизнь страны и зачастую сами входят в состав правительенных кабинетов. Словом, корпоративность, даже не без элементов кастовости, — характерная черта французской госслужбы.

## «Новые времена»: кризис легитимности и попытки выхода

Итак, французская госслужба представляет собой своего рода идеал продуманной, всесторонне регламентированной, обладающей большим запасом прочности системы высокоцентрализованной администрации. Но теперь уже очевидно, что даже эта «идеальная» модель столкнулась с серьезным кризисом доверия. Начиная с 80-х годов XX века все шире распространялось мнение о том, что государственная служба Франции не соответствует социальным ожиданиям и меняющимся экономико-технологическим реалиям. А в 1990-е годы госслужба стала объектом оживленных дебатов, слухов и анекдотов. Скандалы и обвинения в коррупции стали почти постоянными. Поэтому даже старшее поколение французских административистов, всю жизнь исповедовавшее приверженность национальному эталону госслужбы, заговорило о необходимости перемен, адаптации к новым социальным ожиданиям и экономико-технологическим реалиям<sup>1</sup>. В связи с этим по-новому зазвучали вопросы, связанные со служебной лояльностью чиновника. Она теперь трактуется как лояльность не только по отношению к государственным институ-

<sup>1</sup> См.: *Brabant G. Public Administration and development // The International Review of Administrative Sciences. 1996. Vol. 62, N 2. P. 163–176.*

там, службе в целом и своему начальству, но и по отношению к гражданам как главным потребителям услуг чиновника<sup>1</sup>.

В более общем плане весьма показательно, что наиболее критикуемыми стали именно те базовые принципы и отличительные характеристики, которые ранее позволяли считать французскую администрацию едва ли не эталоном рационально устроенного государственного аппарата. Аналитики, в частности, констатировали, что из-за высокой степени централизации и иерархичности государственных органов должностные лица, непосредственно взаимодействующие с гражданами, лишены возможности брать на себя инициативу и самостоятельно принимать решения. При этом жесткий контроль и необходимость многочисленных согласований замедляют процесс исполнения государственных функций, не позволяют быстро и эффективно реагировать на динамику запросов общества. Концепцию карьеры, основополагающую для французской государственной службы, критиковали за то, что она затрудняет привлечение квалифицированных специалистов из частного сектора, которые могли бы в числе прочего способствовать распространению новых подходов к управлению. Кроме того, указывалось, что статус карьерного чиновника, а также позиция профсоюзов препятствуют внедрению механизмов оплаты труда государственных служащих по результатам и значительно осложняют процедуру увольнения неэффективных чиновников. На наш взгляд, почти все перечисленные пороки уместно с еще большими основаниями переадресовать российскому государственному аппарату.

Осознание несовершенства существующей системы, а также целый ряд иных факторов, среди которых исследователи особо отмечают активизацию процессов европейской интеграции и распространение идей нового государственного управления, способствовали началу масштабных преобразований государственного аппарата Франции<sup>2</sup>. В 1989 году была инициирована реформа под названием «Обновление государственной службы». Реформа включала четыре основных направления:

- 1) совершенствование кадровой политики и процедур взаимодействия государственных служащих с политическими назначениями;
- 2) разделение «стратегических» и «исполнительских» функций и передача части полномочий центральных органов власти на места;
- 3) создание систем оценки эффективности деятельности государственных органов и государственных служащих;
- 4) упрощение административных процедур и повышение качества государственных услуг, в том числе за счет использования информационных технологий.

<sup>1</sup> См.: *Kamio M. Reaffirming Public-Service Values and Professionalism // The International Review of Administrative Sciences. 1997. Vol. 63, N 3. P. 75.*

<sup>2</sup> См.: *Cole A., Jones G. Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. 2005. Vol. 18, N 4. P. 570.*

Эти направления стали «сквозными темами» всех последующих попыток административных реформ во Франции, которые последние 20 лет проводились практически непрерывно, сменяя одна другую.

В частности, были предприняты попытки усовершенствовать систему оплаты труда государственных служащих. Реформы в этой сфере начались с изменения коэффициентов тарифной сетки и продолжились внедрением иных инструментов, например новой схемы премирования (*Nouvelle Bonification Indiciaire*). Схема предполагала начисление государственным служащим бонусных выплат в зависимости от объема выполняемой работы, численности подчиненных, обладания специфическими техническими знаниями и умениями и иных характеристик.

В 2003 году было объявлено о введении на государственной службе Франции оплаты труда по результатам. Подобные меры в целом нехарактерны для стран с карьерной системой государственной службы, поэтому неудивительно, что во Франции они пока распространяются лишь на старших государственных служащих. Денежное содержание наиболее высокопоставленных чиновников разделяется на постоянную и переменную части: при этом переменная часть, составляющая до 20% денежного содержания, зависит от эффективности выполнения государственным служащим должностных обязанностей<sup>1</sup>. В будущем планируется распространить оплату труда по результатам и на остальных государственных служащих, хотя, возможно, это будет сделано в форме коллективных стимулирующих выплат, а не индивидуальных премий.

Значительные усилия были приложены для снижения административных барьеров и повышения качества государственных услуг. Был принят ряд нормативных правовых актов, среди которых выделяются Закон о правах граждан при взаимодействии с государственными органами (2000 год)<sup>2</sup> и так называемые законы об упрощении административных процедур, первый из которых был принят в 2003, второй — в 2004 году, а затем был запущен и третий законопроект. Одной из мер, призванных сделать государственные услуги более доступными для населения, стало создание центров государственных услуг. В таких центрах сосредоточены услуги, относящиеся к компетенции различных государственных органов, а также частных компаний, работающих по государственному заказу, что позволяет гражданам сэкономить время, обычно затрачиваемое на «обивание порогов» различных государственных органов.

Реформаторы даже попытались решить вечную проблему невежливого обращения государственных служащих с гражданами: в 2003 году была разработана, а в 2005 году принятая Марианская хартия (*La Charte Marianne*), уста-

<sup>1</sup> См.: OECD. Performance-related Pay Policies for Government Employees. Paris : OECD, 2005. P. 115.

<sup>2</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

навливающая стандарты поведения, которым государственные служащие должны следовать при общении с гражданами. В том же 2005 году была апробирована экспериментальная методика вычисления административной нагрузки на конечных потребителей государственных услуг — «Индикатор сложности» (*«Indicateur de complexité»*). Данная методика позволяет учитывать объем законодательства и сложность административных процедур, регулирующих отдельные сферы взаимодействия государственных органов с гражданами и организациями. Обсуждается и даже постепенно внедряется идея управления не «по целям», как всегда было и есть в бюрократической логике, а по «современным социальным стандартам обслуживания».

В целях повышения прозрачности государственного управления были внесены изменения и дополнения в существующее законодательство о свободе информации. Еще в 1978 году во Франции был принят Закон «О доступе к административным документам», который предоставлял гражданам право доступа к нормативным правовым актам, отчетам, исследованиям, протоколам заседаний государственных органов и иной официальной информации. Для осуществления надзора в этой сфере была создана Комиссия по доступу к административным документам (CADA). В последующие годы происходила дальнейшая детализация соответствующих административных процедур, например закрепление обязанностей и полномочий должностных лиц, ответственных за обработку запросов граждан и предоставление информации. Наиболее заметными инициативами в этой сфере стали уже упоминавшийся Закон о правах граждан при взаимодействии с государственными органами и Указ о свободе доступа к административным документам и повторном использовании государственной информации от 2005 года<sup>1</sup>.

Наконец, одними из ключевых направлений реформ стали борьба за повышение моральных стандартов госслужбы и противодействие коррупции. Начиная с 1990-х годов ведется постоянная работа в этом направлении. Поскольку поведение служащего и ранее было достаточно подробно регламентировано, то упор был сделан на создание органов, не обладающих административными полномочиями, но «обязанных наблюдать, раскрывать и отслеживать серьезные нарушения в этике поведения государственных служащих», доводя в необходимых случаях информацию до прокуратуры и других органов. Так, был образован Высший совет по этике в национальной политике, члены которого, назначаемые на три года премьер-министром, обязаны следить за легитимностью действий правительственные служб в глазах граждан, а также руководить разработкой этических кодексов для разных областей госу-

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Elements comparés de gestion publique. См.: Laffont J.-J. Etates vers un etat moderne: une analyse économique. М., 2005. Р. 69–70, 99.

дарственной службы. Стоит отметить, что первый из таких кодексов был разработан для работников полиции.

Кроме того, были образованы три отдельные комиссии по этике (Commissions de Deontologie) для каждого из видов государственной службы Франции. Одна из основных задач этих комиссий состоит в надзоре за трудоустройством бывших должностных лиц после увольнения со службы. Государственный служащий Франции не может перейти на работу в частную компанию, не проконсультировавшись предварительно с соответствующей комиссией по этике.

Еще в 1993 году была создана Центральная служба противодействия коррупции (Service Central de Prévention de la Corruption) при Министерстве юстиции. Она собирает и систематизирует информацию о фактах коррупции и типичных коррупционных практиках, консультирует государственные органы и разрабатывает рекомендации по противодействию коррупции.

Итак, результатом осторожных реформ государственного управления, проводившихся во Франции в течение последних 20 лет, стало частичное изменение системы управления государственной службой, придание большей самостоятельности государственным органам, предоставляющим услуги населению, внедрение новых подходов к бюджетированию государственных органов, создание нормативных правовых оснований для усиления режима прозрачности, более широкое использование информационных технологий. Однако в целом реформы государственной службы Франции можно считать успешными лишь частично и весьма относительно.

Показательно, что в отличие от реформ в Великобритании, США и некоторых других странах реформы во Франции не привели к уменьшению численности государственных служащих и сокращению расходов на государственный аппарат. Скорее, наоборот, и общая численность государственных служащих, и расходы, связанные с государственной службой, лишь увеличились. Неудовлетворенность ходом реформ проявляется и в частых сменах государственных органов, ответственных за их проведение. Так, в 2006 году было создана новая структура, призванная координировать ход административной реформы, — Управление по модернизации государства (Direction générale de la modernisation de l'État).

Таким образом, определенные перемены в системе государственного управления Франции происходят, хотя пока зачастую в рамках столь знакомой нам по собственному опыту модели борьбы с бюрократией посредством создания новых бюрократических структур. Опыт Франции показывает, как не-легко бывает отказываться от веками складывавшихся административных традиций, даже когда жизнь подталкивает к этому. По мнению французского исследователя из университета Тулузы Жан-Жака Лаффона, в то время как другие европейские страны проводят в этой области достаточно радикальные

реформы, Франция не торопится присоединиться к ним, ограничиваясь полу-мерами, и поэтому его оценка ситуации достаточно пессимистическая: «Франция фактически до сих пор остается одним из последних оплотов централизации и бюрократизации», поскольку «государственный сектор состоит из динозавров, которые не хотят нарушить сложившийся статус-кво»<sup>1</sup>. Ибо, как гласит старая французская пословица: «Нельзя поручать лягушкам осушать болото, в котором они живут».

Но, чтобы не завершать обзор французского опыта на совсем уж пессимистической ноте, напомню совсем свежую новость. Бывший президент страны Жак Ширак, несмотря на его популярность и все его заслуги, предан суду по обвинению в коррупции и использовании административного ресурса. Суть дела в том, что он в 1995 году, в бытность мэром Парижа, создал в мэрии семь фиктивных рабочих мест, зарплата от которых перечислялась в фонд его партии «Союз в поддержку республики». Совсем мелочь, по нашим стандартам. Даже студенты, которым я это рассказал, смеялись. Правда, у меня эта информация, по аналогии с нашим состоянием дел, вызвала отнюдь не веселые мысли.

## Уроки для России

В отличие от опыта ангlosаксонских стран, изложенного в предыдущих гла-вах, французский опыт представляется нам скорее уроком негативно-назида-тельный, показывающим, что полумеры, даже не косметические, как у нас, а довольно существенные, в корне проблему бюрократического отчуждения го-сударства от граждан в настоящее время уже не решают. А главный его смысл состоит в том, что централизованная, вертикалистская система управления, да-же отлаженная на уровне, для нас недостижимом, подвержена деградации и не отвечает современным условиям и потребностям развития. Попытки сделать ее более открытой и гибкой, менее подверженной коррупции, оснащенной совре-менными методами и технологиями и т.д., если они предпринимаются в рамках прежней централистской модели, посредством создания дополнительных бю-рократических структур, кардинально изменить ситуацию не могут.

В частности, сохранение ведомственной практики полусекретных допол-нительных «пособий» для тех или иных категорий работников подогревает неприязнь к «классу» чиновничества. Это проявляется в стране в амплитуде от глухого недовольства до разных форм массового протesta (показательно, что они минимально освещаются в российских СМИ).

<sup>1</sup> *Лаффон Ж.-Ж.* Переход к современному государству // Государственное управление : учебные материалы. М. 2005. С. 106, 142. (Изд. Посольства Франции в РФ).

Тем не менее, ряд элементов французской модели, на мой взгляд, вполне заслуживают внимания. К ним относятся общая четкая регламентированность всех элементов государственной службы; институты защиты « рядовых » чиновников от произвола со стороны начальства, в частности так называемое « право на суд равных »; отработанность механизмов и процедур конкурсного отбора; формализованная оценка результатов работы чиновника, предполагающая участие в этом процессе самого оцениваемого; важная роль профессионального объединения государственных служащих; презумпция принятия государством ответственности за ошибку чиновника и возмещения ущерба, нанесенного его ошибочными действиями.

Формы этического регулирования поведения чиновников, антикоррупционные меры, попытки внедрения более гибких, зависящих от конкретных результатов работы человека форм оплаты труда в целом находятся в русле общей идеологии NPM. Если они и отличаются от подобных мер, предпринятых в ангlosаксонских странах, то, пожалуй, лишь большей осторожностью и ограниченным масштабом, поэтому вряд ли стоит специально еще раз заострять на них внимание.

Помимо прочего, французский опыт лишний раз напоминает нам, что и внутри единого западного цивилизационного поля есть немалые различия, что надо принимать во внимание применительно и к нашему предмету. И различия эти порой порождают довольно серьезные последствия для отношений между гражданами и государством. Но в западных странах со всей серьезностью отнеслись к необходимости поиска адекватных ответов на тот вызов времени, который мы постарались описать в первой главе книги. Франция — один из не самых удачных образцов в этом отношении. Тем не менее французский опыт выглядит неудачным лишь в сравнении с несколькими странами евро-атлантической цивилизации, которые в рассматриваемом нами отношении оказались решительнее, продвинулись дальше и достигли больших успехов. В сравнении же с нашими неуклюжими попытками латания архаичного, расползающегося по швам тришкина кафана авторитарной модели управления он, несмотря на все свои недостатки, выглядит очевидно более привлекательно.

## ГЛАВА 6. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ГЕРМАНИИ: ИДЕАЛЫ ТОЖЕ УСТАРЕВАЮТ

Германия, как и Франция, является страной с богатейшими бюрократическими (в хорошем смысле этого слова) традициями<sup>1</sup>. В Федеративной Республике Германия все основные параметры, связанные с государственной службой, в том числе правила ее взаимодействия с гражданами и обслуживания различных общественных потребностей, тщательно прописаны в законодательстве. Можно сказать, что она, по крайней мере до относительно недавнего времени, представляла собой классическое воплощение веберовской модели. При этом по сравнению с Францией Германия в большей степени обращена лицом к людям. Видимо, не последнюю роль здесь играют и историческая традиция политически децентрализованной нации, и федеративное устройство страны.

Мы не ставим задачи подробно описать институты германской госслужбы, особенно в том, в чем они сходны с другими странами. Основное внимание будет уделено ее некоторым специфическим чертам.

### История возникновения

Корни немецкого чиновничества уходят в XVIII век, в Пруссию, когда в результате реформы Фридриха-Вильгельма I сформировался ставший нарицательным тип прусского чиновника. При нем чиновники набирались чаще всего из числа офицеров. Это были люди, привыкшие к армейской дисциплине, не рассуждавшие при выполнении приказов и лично преданные королю. Собственно, принцип личной преданности и верности и был в то время основой отбора на государственную службу. Следует также отметить, что, помимо преданности и исполнительности, прусское офицерство и генетически связанное с ним чиновничество всегда отличались высокой степенью эффективности и честности. Неслучайно уже в XX столетии и даже после Второй мировой войны патриотически настроенные немецкие аналитики были склонны рассматривать дух прусского офицерского корпуса как одну из основ могущества страны. Вот, например, отрывки из рассуждений далеко не одиозного автора: «Суровость, аскетизм и духовное единство людей и сами географические особенности страны, лежащей восточнее Эльбы, создали основные отличительные признаки... профессиональной морали, в которую вошел весь набор качеств, считающихся с тех пор

<sup>1</sup> Подробнее об истории германского чиновничества см.: Ледях И.А. Государственная служба ФРГ // Государственная служба основных капиталистических стран. М. : Наука, 1977. С. 233–242.

“прусскими”... Тут и дух порядка, и чувство долга, и приверженность к организации, и пунктуальность, и деловитость... Таким образом... потребность в надежном инструменте власти превратилась в реальную моральную силу<sup>1</sup>. Правда, автор говорит в первую очередь о военных, но в той же мере относит это и к гражданским «слугам государства». Некоторые немецкие авторы даже считают, что в доконституционный период профессиональное чиновничество призвано было компенсировать отсутствие конституции.

Первый имперский Закон о чиновничестве был издан почти сразу после образования Германской империи — в 1873 году и, несмотря на множество последовавших изменений, « дух прусского чиновничества » в главных своих чертах сохранялся. Именно этот фундамент, заложенный на ранних этапах развития государственной службы, а также последующая професионализация всей системы государственного управления Германии, способствовали формированию имиджа ее бюрократии как высокопрофессиональной и эффективной.

После падения монархии Веймарская конституция 1919 года в статье 130 закрепила принцип непартийности государственной службы и гражданские права гражданских служащих: «Гражданские служащие являются служащими общества, а не партии. Всем гражданским служащим гарантируется свобода политических мнений и свобода объединений».

В период господства фашистского режима эти права и свободы вместе с другими гражданскими правами были, как известно<sup>2</sup>, попраны нацистским законодательным каннибализмом, в частности печально известными нюрнбергскими расовыми законами 1935 года — Законом о гражданине Рейха и Законом об охране германской крови и германской чести. Воистину, как точно заметил шведский писатель Юхан Стринберг, «когда государство начинает убивать, оно всегда называет себя родиной».

Основной закон (официальное название германской конституции) 1949 года восстановил основы профессиональной государственной службы. В частности, статья 33 гласит: «Каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией. Осуществление властных полномочий в виде постоянной задачи, как правило, должно поручаться лицам, состоящим на государственной службе и связанным узами публично-правовых отношений службы и верности. Правовое регулирование государственной службы должно учитывать традиционные принципы профессионального чиновничества»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Пихт В. Немецкий солдат. В: Итоги второй мировой войны : сб. статей. М., 1957. С. 43–44.

<sup>2</sup> См.: Vollmuth J. Structure and legal framework of the Public service in Germany. URL: [http://hse.ru/en/polit\\_strat/Vollmuth/Structure\\_legal\\_framework.rtf](http://hse.ru/en/polit_strat/Vollmuth/Structure_legal_framework.rtf).

<sup>3</sup> См.: Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г. URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/6483>.

## Понятие, виды, численность государственных служащих

Говоря о государственной службе Германии, необходимо сначала уточнить, что у них включает в себя понятие государственного служащего. Оно существенно шире, чем принято в России. Согласно Закону о федеральных служащих в редакции 1985 года федеральным служащим является лицо, находящееся в «публично-правовых отношениях службы и верности» (служебные отношения) с Федерацией либо непосредственно подчиненной Федерации «корпорацией, учреждением или организацией публичного права». Государственными нанимателями в силу организации территориального устройства Германии являются как Федерация, так и земли и муниципалитеты. Сотрудники государственных корпораций, а также других организаций, находящихся под государственным контролем, считаются косвенными федеральными служащими.

На немецкой гражданской службе состоят три типа служащих: Beamte (карьерные служащие) — около 30% всех служащих, Angestellte (сотрудники) — около 45% и Arbeiter (наемные работники). Ротации между категориями практически никогда не происходит. Карьерные служащие представляют своего рода элиту корпуса государственных служащих, принимаются на службу, как правило, пожизненно и с ясной карьерной перспективой, тогда как служащих двух других категорий принимают на работу без каких-либо специальных гарантий, в соответствии с общими правилами и условиями на рынке труда.

Практически все карьерные служащие, занимающие должности на федеральном и земельном уровнях, имеют высшее образование, обычно с уклоном в право или экономику. Они не имеют права на забастовку (два других типа — имеют), обязаны защищать конституционный порядок и несут юридическую ответственность за исполнение административного законодательства. Их служебная деятельность регламентируется специальным законодательством (федеральным законом), работа же остальных регламентируется общим трудовым законодательством и оформляется рабочим контрактом.

В 1972 году был издан закон (известный как Radikalenerlass или Berufsverbot), допускавший возможность отказа в приеме на государственную службу «антидемократически настроенным экстремистам» и разрешавший проверять всех претендентов на должность на наличие экстремистских политических взглядов. Но, к счастью, он не получил сколько-нибудь широкого применения.

В Западной Германии за время ее существования количество только карьерных служащих более чем удвоилось. К 1989 году они составляли 6,6% рабочей силы. Отчасти это связано с тем, что школьные учителя и профессора также включены в число гражданских служащих. Всего на июнь 1992 года на государственной службе состояло около 6,7 млн немцев (включая 1,1 млн занятых на временной основе), из них пять с небольшим миллионов — в за-

падной части страны и 1,6 млн — в восточной. Подавляющее большинство из них (4,5 млн) работали на уровне земель и муниципалитетов<sup>1</sup>. По данным Министерства внутренних дел<sup>2</sup>, в 2005 году на федеральном уровне работали 481 400 служащих, на уровне земель — 2 076 900, в муниципалитетах — 1 337 800; косвенные служащие составляли 652 400 человек. При этом всего около 400–500 служащих являются политически назначаемыми — это политическая верхушка государственного аппарата<sup>3</sup>.

Другая причина столь значительной численности государственных служащих — возможность замены службы в армии (а в Германии действует всеобщая воинская обязанность для мужчин) службой альтернативной, гражданской. *Ersatzdienst* — специальный термин, обозначающий гражданскую службу, заменяющую службу военную, для лиц, отказывающихся от призыва в армию по моральным мотивам. Статья 4 Основного закона гласит, что никто не может быть принужден против своей совести к военной службе с оружием. Потому статьей 12 предусматривается возможность прохождения альтернативной службы: «Отказывающийся нести военную службу с оружием по соображениям совести обязан нести альтернативную службу».

## Специфические институты немецкой государственной службы

В рамках немецкой традиции государственной службы можно выделить несколько характерных основополагающих институтов.

*Институт верности* был установлен еще Фридрихом-Вильгельмом, а во времена Веймарской республики трансформировался из личной преданности монарху в юридически зафиксированную обязанность чиновников защищать республику. При нацистах принцип личной преданности был восстановлен, лишь будучи «переиначен» в преданность персонально фюреру. Об этом говорилось в преамбуле так называемого органического Закона 1933 года. Им также устанавливалась обязательность преданности чиновника «идеалам» нацизма: «Чиновник, который в своей деятельности не проявляет готовности в любой момент и самозабвенно выступить в защиту национал-социалистического государства, подлежит увольнению». Увольнению подлежали и лица неарийс-

<sup>1</sup> См.: Германия // Библиотека Конгресса США. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/detoc.html>.

<sup>2</sup> The Public Service in Germany: An Overview. URL: [http://www.eu2007.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/BMI\\_C3\\_96D\\_2007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/BMI\\_ÖD\\_2007.pdf](http://www.eu2007.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/BMI_C3_96D_2007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/BMI_ÖD_2007.pdf).

<sup>3</sup> См.: Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments. The Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007277.pdf>.

кого происхождения. А изданный вскоре после этого Закон об охране германской чести и германской крови в п. 4.2, как говорится, расставил все точки, постановив: «Чиновники-евреи будут уволены до 31 декабря 1935 г.». Последующее известно, увы, слишком хорошо.

Послевоенный федеральный Закон о госслужащих (1953 год) восстановил веймарскую трактовку принципа верности, установив, что «чиновник всем своим поведением должен свидетельствовать о признании свободного демократического строя в духе Основного закона и выступать в его защиту». До этого в стране, как известно, была проведена денацификация, через процедуру которой прошли и служившие при нацизме чиновники. Правда, их не лишили права на пенсию и стажа работы, но саму проверку выдержали далеко не все. При объединении Германии в 1990 году бывшим восточногерманским чиновникам также были сохранены и стаж, и право на пенсию. Однако на работников партаппарата СЕПГ это не распространялось, поскольку они-де работали не в государственной, а в общественной организации. При всем лукавстве такого решения оно, на мой взгляд, содержит некий поучительный опыт для стран, где после крушения социалистических режимов ничего похожего на какую-либо «декоммунизацию» или люстрацию сотрудников хотя бы самых одиозных ведомств вообще не проводилось.

В современном немецком государстве институт верности чиновника государству играет столь значительную роль еще и потому, что ему корреспондирует обязанность государства заботиться о чиновнике. Любопытно, что эта специфика нашла отражение даже в употребляемом для обозначения оплаты труда чиновника термине (*Alimentation*), поскольку он означает «содержание» или «питание». Иными словами, государство оплачивает не труд, а функцию чиновника. Таким образом, система несет в себе элемент своеобразной ренты.

Достаточно глубоко в историю уходит и другой институт, характерный для немецкой бюрократии, — *институт политических чиновников*. Официально это понятие было введено в 1899 году, когда был сформирован полный перечень входивших в эту категорию должностей, охватывавший группу близких сотрудников правительства и отдельных министров, т.е. тех, кто по сути своей служебной позиции не мог не быть ангажирован в политическую деятельность. В дальнейшем сам перечень, конечно, менялся, но общая его идея сохранялась: после смены кабинета и его политической платформы наиболее близкие сотрудники прежнего правительства уходят вместе с ним. Тем самым расчищается место для новых людей и обеспечивается общая политическая лояльность аппарата. Таким чиновникам после отставки выплачивают компенсацию в размере трехмесячного жалованья, а затем назначают временную пенсию. В случае же возвращения партии к власти лица этой категории могут претендовать на занятие прежней или равной по оплате должности. Это единственное исключение из общего для германской госслужбы принципа «пожизненного назначения».

*Институт почетных чиновников* тоже специфическое немецкое изобретение. К этой категории относят лиц, назначаемых на почетную должность, которая не предполагает ни оплаты, ни каких-либо специальных льгот<sup>1</sup>. Тем не менее само звание почетного чиновника является в глазах сограждан статусным отличием его обладателя и дает последнему определенные моральные преимущества. Это свидетельство высокого престижа чиновника в немецком обществе. Обычно такого рода должности предполагают участие в каких-либо комитетах или комиссиях и представляют собой грубый аналог некоторых видов нашей работы «на общественных началах».

Наконец, важнейший институт гражданского контроля над чиновничеством – это *институт административной юстиции*, система специальных административных судов. Разумеется, система судебного контроля над бюрократией в той или иной форме существует и в других странах. Но именно в Германии этот институт получил наиболее полное воплощение. В отличие, например, от французских административных судов аналогичные суды германские полностью обособлены от административной ветви власти. Причем достаточно давно. Система административных судов, состоящая из районного, окружного и высшего административных судов, существовала еще в Пруссии, где правосудие в высшем административном суде было прообразом современных форм общественного контроля над государственным управлением. Практически не претерпев особых изменений, она была воспроизведена в Германской империи, причем во всех ее землях. Таким образом, граждане получили возможность обжаловать нарушения органами публичной власти их прав и законных интересов в независимые судебные инстанции.

Характерно, что одним из первых действий фашистов после их прихода к власти в 1933 году было упразднение административных судов с аргументацией, что они-де не нужны, так как «защищают интересы не государства, а граждан! Функции же контроля над госаппаратом были переданы органам гестапо. Нетрудно предположить характер и направленность этого «контроля».

После падения нацизма административные суды, разумеется, были восстановлены в Западной Германии. Но если в Германской империи основной целью административного судопроизводства было обеспечение соблюдения правового порядка, то в послевоенной Германии согласно Основному закону 1949 года приоритет получила идея индивидуальной правовой защиты. Это, однако, не означает, что современное административное судопроизводство одновременно не служит обеспечению объективного правового порядка<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Гришковец А.А. Правовое обеспечение государственной службы. М., 1998. С. 40.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: НОРМА, 2001.

В итоге управление делами в целом становится либеральнее, а госаппарат — демократичнее. Таким образом, административная юстиция дает двойной выигрыш: граждане перестают быть беспомощными «просителями», а чиновники — «солдатами государства в гражданском платье», как некогда в Пруссии. Это подтверждается и практикой: ежегодно в административных судах рассматривается несколько десятков тысяч дел.

## **Поступление на государственную службу**

Есть несколько видов назначений на государственную службу: пожизненное; временное, т.е. на определенный срок; на испытательный срок, предшествующий постоянному назначению; для прохождения подготовительной службы.

Положение о порядке прохождения государственной службы классифицирует служащих по уровням и должностям, а также определяет условия прохождения подготовительной службы и испытательного срока.

При принятии на государственную службу действует правило равных возможностей, устанавливающее, что назначение производится в соответствии со способностями и профессиональным уровнем подготовки претендента. Запрещена дискриминация с точки зрения пола, происхождения, расы, вероисповедания, а также по религиозным или политическим мотивам. В качестве общих требований для поступления установлено, что государственным служащим может стать только тот, кто является немцем по смыслу статьи 116 Основного закона, обязуется выступать в поддержку свободного демократического порядка в духе Основного закона, обладает специальным уровнем подготовки.

Законодательство ФРГ достаточно подробно регулирует порядок приема. Возможные претенденты оповещаются о наличии свободной должности в специальных печатных и интернет-сообщениях. Их отбор должен производиться в соответствии с физической пригодностью, способностями и профессиональными достижениями без учета пола, происхождения, расы, вероисповедания, религиозных или политических взглядов.

Назначение на должность осуществляется после подтверждения пригодности претендентов к государственной службе и по результатам сдачи экзаменов. Пожизненное же назначение производится только после успешного прохождения испытательного срока и достижения 27-летнего возраста, причем лишь на начальную должность. Испытательный срок может составлять до пяти лет. Выход государственных служащих на пенсию осуществляется по достижении 65 лет.

При назначении государственному служащему вручается грамота особой формы и со специальными реквизитами. Она включает такие слова, как

«приглашение вступить в служебные отношения», «пожизненно», «на испытательный срок», «временно», «в качестве почетного служащего» или «на время», а также указание на вид и срок назначения, название должности. Если грамота о назначении не имеет требуемой законодательством формы, то назначение считается недействительным.

Законом установлены четыре категории должностей: простая служба (низший уровень службы), средняя служба (средний уровень), ответственная служба (повышенный уровень), высшая служба (высший уровень). В пределах каждой из категорий существует шкала рангов.

## **Права, обязанности и ответственность**

Для Германии характерна сбалансированность прав и обязанностей служащих. Повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются соответствующим жалованием и другими выплатами, а также гарантиями, обеспечивающими стабильность рабочего места, продвижение по службе, а также достойный уровень жизни служащим и их семьям. Одна из обязанностей руководителя — заботиться о своих сотрудниках, включая заботу о благе их семей.

Материальное вознаграждение служащих состоит из основного оклада, местной доплаты и некоторых других доплат и надбавок, в частности премий, выдаваемых по результатам труда, доплат за работу за границей и т.д. Им также гарантированы социальные выплаты, включающие пенсионное обеспечение, материальную помощь, обеспечение семьи после смерти служащего, компенсации при несчастных и иных особых случаях. За счет государства обеспечивается оплата расходов в случае перемены места жительства в связи со служебной необходимостью.

Одной из правовых основ оплаты служащего является принцип содержания его государством. Оплата должна соответствовать занимаемой должности, быть соразмерна оплате в негосударственном секторе и обеспечивать государственному служащему возможность полностью посвятить себя своей профессии, поскольку лишь независимый в экономическом отношении служащий способен выполнять задачи, поставленные перед ним Конституцией.

При необходимости служащий обязан работать и сверхурочно. Если сверхурочная работа превышает пять часов в месяц в течение трех месяцев, он получает отгул.

Существует особое регулирование отпусков для некоторых категорий федеральных государственных служащих, в частности для работающих за границей. Одной из особенностей германской госслужбы является практика довольно интенсивной «миграции» между нею и политикой. Поэтому действую-

щий порядок предусматривает предоставление отпусков для участия в политической и иной публично важной деятельности. Так, государственные служащие имеют право на оплачиваемый отпуск для участия в выборах в качестве кандидата в депутаты, а также для выполнения различных специальных предусмотренных законом обязанностей гражданина (например, присяжный заседатель в суде). Отпуск предоставляется и для работы в местных представительных органах.

Если это не противоречит интересам службы, отпуск также может быть предоставлен для ремесленных, профессиональных, государственно-политических, религиозных и спортивных целей и, кроме того, в связи с важными личными, прежде всего семейными обстоятельствами.

Государственный служащий должен быть проинформирован обо всех жалобах на него и обо всех отрицательных заключениях о его деятельности до внесения их в его личное дело. Туда обязательно вносится и его мнение по этим вопросам.

Госслужащим вменено в обязанность выполнять свои функции профессионально, беспристрастно и справедливо и при их исполнении исходить из общественного блага. Всем своим поведением служащий должен демонстрировать приверженность демократическому общественному строю в духе Основного закона ФРГ и поддерживать его, уделять особое внимание соблюдению конституционных норм, соблюдать ту степень умеренности и сдержанности, которые диктуются его служебным положением. Его поведение как на службе, так и вне ее не должно наносить ущерба тому уважению и доверию, которых требует его профессия.

Госслужащий обязан выполнять распоряжения и общие директивы своих руководителей, за исключением случаев, когда он, в соответствии с особым законодательным предписанием, не связан их указаниями и подчиняется только закону. Он несет полную личную ответственность за правомерность своих действий при исполнении служебных обязанностей. О своих сомнениях относительно правомерности (законности) служебных указаний (распоряжений) госслужащий должен немедленно сообщить своему непосредственному начальнику. Если распоряжение остается в силе, то он, при сохранении сомнений, должен обратиться к следующему вышестоящему начальнику. Если и тот подтверждает распоряжение, то госслужащий должен его исполнить, если требующееся от него поведение не кажется ему уголовно наказуемым или не нарушает чьего-либо человеческого достоинства. Подтверждение распоряжения при наличии просьбы об этом должно быть дано в письменном виде. В этом случае госслужащий освобождается от возможной последующей ответственности. Но одновременно Закон закрепляет его обязанность заявлять об уголовно наказуемых деяниях (преступлениях) и при угрозе свободному демократическому строю общества выступать за его сохранение.

Каждый госслужащий обязан принести следующую присягу: «Клянусь соблюдать Основной закон Федеративной Республики Германия и все законы, действующие в Федеративной Республике, и добросовестно выполнять свои служебные обязанности, как мне поможет Бог». Присягу можно приносить и без слов «как мне поможет Бог». Если человек принадлежит к религиозной общине, не позволяющей давать клятву, то закон разрешает членам такой общины вместо слова «клянусь» употреблять иную форму заверения. В тех случаях, когда закон допускает исключение, принесения присяги можно не требовать; госслужащий должен торжественно обещать, что будет добросовестно выполнять свои служебные обязанности (Закон о федеральных служащих, § 58). Присяга подтверждает публично-правовые отношения долга и верности между ФРГ и государственным служащим.

Важная проблема — соблюдение служебной тайны. Госслужащий и по истечении срока служебных отношений не должен разглашать сведения и факты, ставшие ему известными в ходе служебной деятельности. Без разрешения он не имеет права давать показания или делать заявления по таким фактам ни в суде, ни вне суда. Разрешение дает руководитель службы или, если служебные отношения прекращены, последний руководитель госслужащего на этом поприще. Сведения для прессы вправе давать только руководство учреждения или назначенный им для этого госслужащий.

В дисциплинарном законодательстве Германии подробно регламентированы вопросы ответственности государственных служащих, материальные и процедурные последствия невыполнения или ненадлежащего выполнения ими возложенных на них обязанностей. Сейчас это регулируется вступившим в силу 1 января 2002 года Федеральным дисциплинарным законом для гражданских служащих, который серьезно пересмотрел действовавшие ранее нормы, приведя их в соответствие с требованиями современного государственного управления и правосудия<sup>1</sup>, а по отношению к служащим земель — также законами соответствующей федеральной земли. Под их юрисдикцию подпадают и федеральные служащие, если их проступок связан с соответствующей территорией. При наличии серьезных оснований подозревать факт нарушения служебного долга работодатель обязан инициировать дисциплинарные процедуры служебного расследования. После его окончания должно быть принято решение либо о прекращении дела, либо о принятии дисциплинарных санкций в отношении служащего.

Дисциплинарный закон предусматривает пять видов дисциплинарных санкций в зависимости от степени тяжести нарушения: выговор, штраф, сни-

---

<sup>1</sup> См.: The Public Service in Germany. URL: [http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original\\_548865/The-public-service-in-Germany.pdf](http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_548865/The-public-service-in-Germany.pdf). Цит. по: Организационная структура и законодательная база государственной службы в Германии.

жение зарплаты, понижение по службе и увольнение. Последнее является крайней мерой и применяется, только если гражданский служащий полностью потерял доверие своего работодателя или широкой общественности в результате серьезного нарушения своего долга. Наложение санкций, кроме двух последних, самых тяжелых видов нарушений, оформляется издаваемым руководством дисциплинарным приказом. Наказанный служащий может его оспорить. Порядок и формы опротестования также определены законом.

Санкции в виде понижения по службе, увольнения или лишения пенсионных пособий могут быть наложены лишь административным судом по представлению руководителя. Но и решение суда может быть обжаловано только по вопросам о самом факте нарушения и по процессуальным моментам, но не по избранной мере наказания.

Порой может возникнуть необходимость временно отстранить гражданского служащего от выполнения официальных обязанностей еще до принятия окончательного решения в соответствии с дисциплинарной процедурой. Такие меры должны быть рассмотрены, если после предварительной оценки предполагается, что в ходе дисциплинарного процесса гражданский служащий будет отстранен от службы. При таких обстоятельствах, в зависимости от экономического положения служащего, из его месячного оклада может быть удержанна определенная сумма, не превышающая 50%.

В Германии количество дисциплинарных процессов относительно невелико. В 2000 году было инициировано 1776 дисциплинарных процессов против федеральных гражданских служащих, в том числе 967 на приватизированных предприятиях, таких как «Немецкие железные дороги» и «Немецкая почтовая служба». На земельном и муниципальном уровнях подобная статистика в рамках всей страны не ведется.

По общему правилу госслужащему для всякой работы помимо службы нужно предварительное разрешение. Оно не требуется лишь для отправления свободной профессии, управления собственным имуществом, деятельности, связанной с обучением и исследованиями в научных институтах и учреждениях, принятия опекунства, ухода за больным или немощным, обязанностей по исполнению завещания. Государственные служащие не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в работе правления, наблюдательного совета, управления или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой иной юридической формы.

Подробные предписания о совместительстве госслужащих в Германии издает федеральное правительство. В них определяется, какая деятельность рассматривается как государственная служба или приравнивается к ней, является побочной, вправе ли госслужащий получать вознаграждение за побочную деятельность, порядок получения разрешений и т.д. Например, согласно По-

становлению правительства о побочной деятельности федеральных служащих и военнослужащих от 12 ноября 1987 года побочной деятельностью признается любая деятельность, не входящая в основной круг обязанностей, независимо от того, осуществляется ли она по месту службы или вне его. Исполнение всякого рода почетных обязанностей такой деятельностью не является.

Побочной деятельностью считается работа во всякого рода корпорациях, объединениях, учреждениях, на предприятиях, капитал которых принадлежит публичному собственнику; в межгосударственных учреждениях, в деятельности которых принимает участие юридическое лицо, являющееся субъектом публичного права; в пользу физического или юридического лица, которое обеспечивает охрану интересов субъекта публичного права. Деятельность такого рода допускается, если ее задачи не совпадают с задачами, выполняемыми по месту основной службы. Вознаграждение за нее по общему правилу не выплачивается. При этом уточнено, что вознаграждением считается любая денежная сумма или любые материальные преимущества.

Если по прекращении служебных правоотношений госслужащий намерен заняться деятельностью, связанной с его служебными функциями в последние пять лет перед отставкой, то он должен заявить об этом руководству на последнем месте работы. Его новые занятия или трудовая деятельность подлежат запрету, если есть опасения, что в результате может быть нанесен ущерб служебным интересам. Запрет выносится последней высшей служебной инстанцией госслужащего и теряет силу не позднее, чем по истечении пяти лет с момента окончания служебных правоотношений.

Характерная особенность германской государственной службы — такие предварительные этапы, как довольно продолжительная подготовительная служба и испытательный срок, который может быть зачен во время подготовительной службы.

Подготовительная служба низшего уровня длится шесть месяцев, испытательный срок — один год и может быть продлен. Подготовительная служба для среднего уровня продолжается не менее года. После прохождения подготовительной службы сдается должностной экзамен. К службе среднего уровня допускаются и служащие предыдущего уровня, если они своими личными качествами и результатами работы доказали, что способны занять новую должность.

Для должностей среднего уровня испытательный срок составляет два года, но для служащих, сдавших экзамен с результатом выше среднего балла, он может быть сокращен до одного года или даже до шести месяцев. И подготовительная служба, и испытательный срок входят в стаж, учитываемый при решении вопроса о повышении в должности. Однако в течение испытательного срока и минимум год после этого служащий не может быть повышен в должности.

Подготовительная служба высшего уровня составляет не менее трех лет. Служащие среднего уровня могут быть переведены на должность высшего уровня службы, если они прослужили не менее четырех лет и пригодны к работе на высшем уровне. Испытательный срок также длится три года. Половина его проходит в органах внешнего управления, после этого сдается должностной экзамен. Должность высшего уровня службы в рамках одного профессионального направления может быть предоставлена и в упрощенном порядке, особенно способным служащим, если они продемонстрировали пригодность для такой работы, прослужили не менее 15 лет, находятся в возрасте не менее 40 и не более 58 лет и прошли все требуемые должностные ступени.

Законодательство предусматривает и иные пути назначения на должности. При этом вопрос о пригодности кандидатов решается Федеральным комитетом по кадрам. Тем не менее это не освобождает их от прохождения испытательного срока, который в таких случаях определяется следующим образом: низший и средний служебный уровень — три года, высший уровень первой ступени — четыре года, высший уровень второй ступени — пять лет.

Государственный служащий может быть временно откомандирован на время в другое учреждение в связи со служебной необходимостью для выполнения работы, соответствующей его должности. Для откомандирования требуется согласие служащего, если срок откомандирования превышает один год, а во время испытательного срока — два года.

Перевод на постоянную должность в другое ведомство без согласия государственного служащего допускается, только если новое ведомство предоставляет равносильные условия прохождения службы и тот же основной оклад. Исключение составляют ситуации, связанные с реорганизацией: при ликвидации учреждения, изменении его структуры, слиянии учреждений государственные служащие могут быть переведены на другую работу и без их согласия, но с сохранением ранга и сферы деятельности. При этом их основные оклады и льготы могут быть и меньше прежних. Но перевод служащего в иную сферу и в этих случаях допускается только с его согласия.

Государственный служащий увольняется со службы в случае утраты гражданства. Он также должен быть уволен, если отказывается принести присягу, не способен выполнять служебные обязанности, письменно требует своего увольнения, достиг предельного возраста, без согласия своего начальника выбирает место жительства, которое затрудняет выполнение им служебных функций, или длительное время находится за границей.

Служащий лишается предусмотренных его статусом прав в следующих случаях: за преступление, повлекшее наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года; за уголовно наказуемое деяние, направленное против мира; за преступление, направленное против свободного правового государства; за нанесение ущерба внешней безопасности.

Служебные отношения прекращаются с уходом госслужащего на пенсию. Предельным возрастом считается достижение 65 лет, в некоторых случаях — 68 лет. Служащий уходит на пенсию также, если он в течение длительного времени не способен выполнять служебные обязанности вследствие физического или душевного состояния. Он может выйти на пенсию и по собственному желанию в случае инвалидности или при достижении 62 лет.

## **Современный этап реформирования государственной службы**

До некоторого момента реформы государственной службы в Германии были довольно ограниченными. В отличие от Англии с ее программой «следующих шагов», от США с деятельностью Комиссии под председательством вице-президента А. Гора, от Франции, где начало реформам положил «циркуляр Рокара», в Германии они не были подчинены какому-то единому плану. Причины этого — высокая эффективность немецкой бюрократии, развитой федерализм, воплощенный в децентрализованной модели управлением землями, и развитое местное управление, а также весьма высокий престиж государственной службы, обусловленный высоким качеством обслуживания граждан и юридических лиц.

Однако мировая волна модернизации государственной службы не обошла стороной и Германию. Она началась, как и везде, в ответ на вызовы современного мира и проходила в том же направлении, что и в других странах. Но есть и определенные отличия в акцентах реформ, на которые и стоит обратить внимание. Парадоксальным образом это связано с издержками функционально весьма эффективного, малокоррумпированного, но слишком обременительного из-за избытка формальностей «орднунга», из-за чего он все больше входил в противоречие с потребностями экономического развития. Поэтому специфика германских реформ состоит в их большей ориентации на снижение бюрократических барьеров на пути экономики.

А для нас в данном случае интерес представляют изменения, начавшиеся в 2005 году с приходом Ангелы Меркель. Приоритетной целью ее правительства стало повышение эффективности и конкурентоспособности немецкой экономики, поскольку она оказалась в состоянии если не упадка, то застоя. Так, Е.Г. Ясин отмечал следующее: «В течение 10 лет Германия перестала быть образцом динамичного развития, а стала примером застоя. Иностранные германские инвестиции делаются где угодно, но не в Германии, потому что там их делать очень невыгодно»<sup>1</sup>. Эта ситуация, помимо экспертов, стала очевид-

<sup>1</sup> Ясин Е.Г. Государство и свобода : доклад на ежегодном форуме Клуба региональной журналистики. Чит. по: Вечерний Волгоград. 2006. 20 июня. URL: <http://www.hse.ru/pressa2002/default.php?show=14442&selected=&PHPSESSID=5a7173d2de7e7e8a2b267222a22ebc8b>.

ной и для правительства Меркель, которая начала проводить довольно масштабные реформы. Дополнительным толчком стал экономический кризис.

В области реформ государственной службы основным направлением стала борьба с бюрократией, причем как в Германии, так и в ЕС в целом<sup>1</sup>. По словам Меркель, можно незамедлительно отменить более четверти предписаний, которые только мешают предпринимателям: «Сокращение бюрократии — это только один, хотя, разумеется, очень важный аспект на пути к ускорению роста в Германии. Мы поставили перед собой цель: снова ввести Германию в тройку европейских стран с наиболее успешной экономикой». Тот факт, что борьба с бюрократией является необходимой предпосылкой для достижения поставленной цели, подтверждают и ряд исследований.

По данным международной аудиторской фирмы «Grant Thornton», опросившей владельцев более чем 7000 бизнес-структур из 30 стран мира, свыше 50% респондентов отметили Германию наряду с Польшей, Грецией и Голландией как страну, в которой бюрократические проволочки являются основной причиной, затрудняющей развитие бизнеса<sup>2</sup>. Впечатляющие данные — немецкие компании обязаны предоставлять информацию по 69 пунктам в статистические ведомства, 78 справок в органы социального страхования, 60 справок — в органы налогового и таможенного контроля и 111 справок в соответствии с трудовым законодательством<sup>3</sup>.

В рамках борьбы с бюрократией правительство Меркель внесло в бундестаг два законопроекта: «О создании национального Совета по контролю за правовыми нормами» и «Об устранении бюрократических препятствий» — в первую очередь для средних и малых предприятий. Последний предполагает разработку процедур просчета будущих расходов предприятий на бюрократию. Подобная система успешно опробована в Голландии и Великобритании. Так, в Голландии подсчитали, что на выполнение компаниями бюрократических норм тратится 3,6% ВВП, и запланировали за несколько лет снизить бюрократические расходы на 25%, что составит ни много ни мало 4 млрд евро. Аналогичные меры в Германии, с учетом масштабов ее экономики, позволили бы сэкономить до 20 млрд евро. Кроме того, Меркель сформировала Совет по контролю за нормативами при ведомстве федерального канцлера, призванный следить, чтобы затраты на бюрократию по новым законам оставались для предприятий и граждан в оправданных рамках и снижались там, где это возможно. Для этого она призвала обратиться к опыту других евро-

<sup>1</sup> См.: Речь Федерального канцлера д-ра Ангелы Меркель на открытии CeBIT 2006. 23.11.2006. URL: <http://www.hf-russia.com/6031>; <http://www.derus.net/sections/index.php?op=viewarticle&artid=66>; <http://www.partyofregions.org.ua/digest/4464692acd9d9/>.

<sup>2</sup> См.: [www.aktionbkg.com/press/110/?i\\_99=55476&print=yes](http://www.aktionbkg.com/press/110/?i_99=55476&print=yes).

<sup>3</sup> См.: Ангела Меркель: граждане Европы — вот ее сила. 12.05.2006. URL: <http://www.partyofregions.org.ua/digest/4464692acd9d9/>.

пейских стран, в частности к упомянутой нидерландской модели стандартных затрат<sup>1</sup>.

Одновременно с этим продолжается воплощение в жизнь программы «Современное государство — современная администрация»<sup>2</sup>, старт которой был дан еще в конце 1999 года и включал не только модернизацию политических институтов, но и взаимодействие с гражданами, бизнесом, правительствами земель и муниципалитетами. Координатор программы — Министерство внутренних дел. Глава министерства неоднократно заявлял, что программа эффективна, помогает улучшить управление и сократить бюрократию. В частности, в одном из отчетов о выполнении данной программы<sup>3</sup> были приведены следующие примеры, иллюстрирующие деятельность правительства по борьбе с бюрократией:

- каждой компании присваивается индивидуальный номер, используя который можно будет осуществить все необходимые официальные контакты с ней. Этот единый номер должен заменить весь набор использующихся номеров, присваиваемых компаниям. Результатом должно стать уменьшение количества бюрократических проволочек;
- отправка информации в фонды страхования жизни будет осуществляться через Интернет, что позволит сократить затрачиваемое компаниями на это время;
- отменены положения, регламентирующие предоставление компаниями скидок (Rabattgesetz) и бонусов (Zugabeverordnung). Это дает им большую свободу в ценовой политике и расширяет возможности для конкуренции. Таким образом, особенно в электронной коммерции, а также в других формах бизнеса отменены все дискриминационные положения в отношении национальных компаний.

Говоря о дальнейших планах по реализации данной программы, министр внутренних дел в своем выступлении на конференции «Уменьшая бюрократию и улучшая законодательство: обновляя гражданское государство» 14 мая 2007 года в качестве одного из приоритетных направлений выделил<sup>4</sup> внедрение стандартной модели издержек, которая позаимствована из Голландии.

<sup>1</sup> См.: Речь Федерального канцлера д-ра Ангелы Меркель на открытии CeBIT 2006. (Источник информации: Фирма I.W. Messe Consult GmbH — эксклюзивное представительство Deutsche Messe AG для стран CH). URL: [http://www.2007cebit.ru/main/about/archieve/a\\_3?PHPSES-SID=f25953402345c612cd8e519482f436a0](http://www.2007cebit.ru/main/about/archieve/a_3?PHPSES-SID=f25953402345c612cd8e519482f436a0).

<sup>2</sup> Более подробно о программе см.: [www.staat-modern.de/](http://www.staat-modern.de/).

<sup>3</sup> Modern State – Modern Administration. Progress report 2002. URL: [http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Modern\\_State\\_-\\_Modern\\_Administration\\_Id\\_20538\\_en.property=publicationFile.pdf/Modern\\_State\\_-\\_Modern\\_Administration\\_Id\\_20538\\_en.pdf](http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Modern_State_-_Modern_Administration_Id_20538_en.property=publicationFile.pdf/Modern_State_-_Modern_Administration_Id_20538_en.pdf).

<sup>4</sup> Federal Minister of the Interior, Dr Wolfgang Schäuble at the dbb conference «Less bureaucracy and better law: Renewing the civil state» in Berlin on 14 May 2007. URL: [http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_174390/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2007/05/BM\\_dbb\\_Tagung\\_en.htm](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_174390/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2007/05/BM_dbb_Tagung_en.htm).

«Данная модель позволит оценить затраты частных компаний, которые они несут в результате необходимости предоставлять обязательные сведения. В результате исследования было выявлено примерно 11 тысяч таких требований. Наша задача — снизить это количество на 25% к 2011 году», — заявил министр.

Так что «процесс идет», а экономический кризис его не столько затрудняет, сколько подталкивает. Что же касается главной темы нашего интереса в данной книжке, то, как можно видеть из изложенного, стандарты отношений граждан и чиновников в Германии опираются на давние культурные традиции и в радикальном усовершенствовании не нуждаются.

## Уроки для России

Полагаю, опыт германской госслужбы представляет для нас немалую ценность, прежде всего в отношении четкости и детальности регулирования различных ее аспектов. А поскольку определенность статуса чиновника со всеми его атрибутами — правами, обязанностями, ограничениями, перспективами, с точными формулировками, наконец, определяющими его общественную роль как защитника конституционных прав и свобод, — позитивно влияет на уровень аппаратной административной культуры, то это положительно скаживается и на всей амплитуде взаимоотношений в связке гражданин — государство. Думается, однако, что вряд ли было бы особенно продуктивным просто пытаться привить российским «государевым слугам» германские нормативные стандарты. Главное в том, чтобы изменить основную направленность деятельности наших чиновников, перевести стрелку компаса их активности с преемственной ориентации «наверх» к ориентации на граждан. Без этого любая формализация так называемых стандартов может иметь, по меньшей мере, амбивалентные последствия для людей.

В то же время представляется не лишенным смысла вопрос: «А рационально ли ориентироваться на идеалы дня вчерашнего, пусть нами не достигнутые, пусть даже во многом замечательные, но уже устаревающие, уже не соответствующие реалиям дня сегодняшнего и потому отживающие?» Ответы могут быть разными.

На мой взгляд, шаги, предпринимаемые правительством А. Меркель, показывают, что даже идеальная, но громоздкая машина, состоящая из государственных чиновников, в современных условиях может принести больше вреда, чем пользы, во всяком случае в сфере экономики. И возможно, более успешный по сравнению с другими европейскими странами выход германской экономики из кризиса есть следствие, в частности, и описанных нами правительственные мер по облегчению и упрощению этой машины.

Думаю, что наиболее важным для нас уроком и образцом является германская система административной юстиции. Это реальный блокиратор возможных чиновничих злоупотреблений по отношению к частным лицам, эффективный механизм защиты их прав, особенно в немецком его исполнении. Существование для гражданина возможности эффективно обжаловать представляющееся ему неверным, несправедливым решение, принятое от имени государства по отношению к нему, к его делу, кардинально меняет многое в их взаимоотношениях. С одной стороны, административный суд — это место, где гражданин изначально равноправен с государством и состязается с его представителями не в могуществе, не в силе, а в аргументах. Публичный и частный интерес противостоят в процессе как юридически равные, а итогом процесса может стать отмена решения органа управления или признание незаконности самого административного документа как нарушающего права и свободы человека и гражданина. С другой стороны, и государственный чиновник, сознавая, что его действия могут быть эффективно обжалованы, изначально иначе подходит к вопросу. Административные суды имеют, таким образом, и немалое значение для воспитания чиновничества в духе уважения к нуждам и запросам граждан.

Неслучайно нацисты едва ли не в первую очередь позаботились об устраении этого института потенциального противостояния индивида государственной машине. Но какие-то прочно усвоенные алгоритмы не так просто выветриваются. При всех мерзостях, совершившихся государственным аппаратом по командам нацистов, в каких-то менее подверженных идеологическому прессу сферах он оставался более внимательным по отношению к гражданам, нежели аппарат советский. Например, и набор продуктов, распределявшихся по карточкам в Германии даже в самом конце войны, и соблюдавшийся при этом принцип «равенства в беде», и сама практика распределения существенно отличают Германию от СССР в лучшую сторону.

Что же касается таких институтов, как «почетный чиновник» и «принцип верности», то их никакими указами не привъешь. Они не причина, а следствие заслуженного не одним поколением германских чиновников общественного уважения.

## ГЛАВА 7. ПОДВОДЯ ИТОГИ СТРАНОВЕДЧЕСКОГО ОБЗОРА

### Особенности ограничений для парламентариев

Поскольку освещение вопросов, связанных с ограничениями, налагаемыми на парламентариев, не входит в число целей данной работы, они затрагивались лишь попутно и частично, прежде всего в главе, посвященной опыту Англии. Тем не менее представляется целесообразным дать хотя бы краткую обобщающую «справку» на этот счет.

В общем и целом развитые страны отличаются больше нюансами, а также степенью детальности регулирования, регламентации тех или иных вопросов, нежели общими принципами и подходами. В США эта степень традиционно выше, чем в Англии. Скажем, американский федеральный Кодекс официального поведения (статья 14 Регламента Палаты представителей 1968 года с поправками 1992 года) существенно более подробен, чем аналогичные документы в других странах. Плюс к нему существует объемистое «Руководство по этике для членов Палаты представителей», в котором, например, разбираются даже такие детали, как поведение конгрессмена в том случае, если подарок несколько превышает разрешенную Кодексом сумму в 50 долларов. Принимая такой подарок, он 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 необходимо заплатить всю сумму, а не 10 долларов. Американцы считают, что Кодекс должен формулировать общие нормы этически приемлемого поведения, но при этом не может эффективно работать без подробных и точных этических правил, определяющих порядок и детали реализации заложенных в нем требований.

Различия существуют и в пределах Европы. Например, если в Швеции Закон 1996 года «О регистрации членами Риксдага своих экономических интересов и деловых отношений» содержит прямой запрет депутатам участвовать в рассмотрении проблем, в решении которых у них есть личная заинтересованность, то в Англии член парламента в этом случае не исключается из обсуждения. Он лишь обязан, выступая или задавая вопрос, поставить рядом с собой флагок, обозначая таким образом свою личную заинтересованность. Считается, что последняя предполагает и повышенную компетентность в данном вопросе. Поэтому его мнение, даже возможно небеспристрастное, все равно полезно для обсуждения, а его коллегам достаточно просто знать о вероятности его субъективности. Да и вообще британцы склонны меньше предписывать, а больше полагаться на механизмы человеческого саморегулирования.

Но в целом 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<sup>1</sup>.

Так, те или иные ограничения на трудоустройство на новую работу после истечения срока полномочий депутата действуют во многих странах, имея общую целью предотвратить «торговлю влиянием», т.е. использовать свои бывшие связи и конфиденциальную информацию в интересах новых работодателей. Другое дело — различия в строгости ограничений и круге лиц, на которые они распространяются. Скажем, в Южной Корее бывшим парламентариям запрещено в течение двух лет работать в корпорациях, имеющих тесные контакты с парламентом. В США как бывшим членам Конгресса, так и руководящим работникам аппарата в течение года запрещено даже контактировать с депутатами и выступать перед ними. В Канаде же 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, очевидно, отражает опасения по поводу повторения путчей и их попыток, неоднократно случавшихся в стране в XX веке.

Есть различия и в деталях декларирования. Так, сообщать о своих финансовых обязательствах (в сущности, о долгах) обязаны лишь парламентарии США, Канады и Австралии. К тому же австралийцы обязаны декларировать любое имущество стоимостью свыше 5000 австралийских долларов, в том числе акции, недвижимость, инвестиции, даже если они переданы в доверительное управление. В Японии же депутат обязан сообщать только о своей зарплате и должностях в частных компаниях, включая неоплачиваемые. В разной мере, но повсюду так или иначе существуют требования относительно декларирования финансового состояния членов семей. Наиболее либеральны в этом отношении Италия, где такое декларирование носит добровольный характер, и Швеция, где подобные требования вообще отсутствуют. Неодинакова степень открытости финансовых деклараций для общественности, ограничения на принятие подарков, на оплату командировок, которые в некоторых случаях могут рассматриваться как замаскированные подарки, механизмы антикоррупционного контроля. Все эти различия вытекают из реального положения дел, из исторических и культурных особенностей каждой страны.

Однако любая подобная специфика считается приемлемой лишь до определенного предела. Так, поверенный Комитета по нормам официального

<sup>1</sup> См.: The Parliamentary Ethics: Comparative Analysis. National Democratic Institute for International Affairs. Washington, D.C., 1999.

поведения палаты представителей Конгресса США подчеркнул на встрече с парламентариями Мозамбика, что, как бы ни отличались исторические и культурные особенности, есть два неоспоримых принципа. Во-первых, представители любой ветви власти должны принимать решения исходя из существа вопроса, а не под давлением таких посторонних факторов, как личная выгода. Во-вторых, в демократическом обществе граждане должны доверять правительству. И поэтому необходимы правила, которые бы гарантировали их от злоупотребления этим доверием<sup>1</sup>.

## **Страны разные, подходы близкие**

Итак, в Европе тоже существовали, а в какой-то мере и продолжают существовать лестницы чинов. Там тоже существовала и существует бюрократия. И ее тоже критикуют, порой весьма жестко. Однако есть несколько принципиальных отличий «их» от «нас» относительно роли и статуса бюрократии как в историческом плане, так и в современности. Попытаемся их кратко обозначить.

Во-первых, принадлежность к бюрократии и, как следствие, чиновный ранг в Европе всегда были менее «судьбоносны» для человека, чем в России. Большее значение имели другие социальные лифты, мало зависящие от милостей или немилостей государственной власти, от положения в чиновной иерархии. Таланты, предприимчивость и другие подобные качества, а не приближенность ко «дворцу» в любых его ипостасях, позволяли людям выдвигаться и продвигаться, сформировали и поддерживали «третье сословие» — буржуазию.

Во-вторых, в большинстве стран и самих чиновных градаций было меньше, чем у нас. Правда, тут обращает на себя внимание любопытный эмпирический факт: количество рангов чиновников увеличивается от Запада к Востоку — от минимума в Англии до максимума в Габсбургской империи и Пруссии. Видимо, отчасти поэтому в Центральной Европе сознание отчужденности человека от государства всегда было сильней. И видимо, не случайно самые глубокие антибюрократические «алармисты» — Вильгельм фон Гумбольдт, Людвиг фон Мизес, Э. Фромм, не говоря уж о К. Марксе, — тоже люди центральноевропейского происхождения. Это нашло яркое отражение и в художественной литературе. Вспомним хотя бы Гофмана с его «Крошкой Цахесом» или трагические картины бюрократического «обессмысливания» мира у Кафки.

В-третьих, на Западе бюрократия и была и тем более сейчас продолжает быть несравненно более подконтрольной обществу, чем в России. О механиз-

<sup>1</sup> См.: The Parliamentary Ethics: Comparative Analysis. National Democratic Institute for International Affairs. P. 21.

мах этой подконтрольности достаточно подробно рассказывалось в предыдущих главах.

Наконец, как мы видели, даже эта, значительно более высокая по своим социальным качествам, по обращенности не к начальству в разнообразных его ипостасях, а к людям, к потребителям государственных услуг бюрократия подвергается последние десятилетия серьезному реформированию, поскольку уже не отвечает возросшим общественным потребностям.

У нас порой любят кивать на Запад, приговаривая: «Вот видите, у них тоже не все в порядке». Разумеется, идеала в общественной жизни не существует. Но «не в порядке» у них совсем на другом уровне. К тому же важное отличие состоит в отношении к своим недостаткам: западным обществам и государствам присуще стремление к перманентному усовершенствованию государственных механизмов, что резко контрастирует с нашим отечественным оправданием стагнации ссылками на якобы непреодолимую «ментальность». Как когда-то с горечью заметил М.Е. Салтыков-Щедрин, мы из всех европейских достижений заимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе к тому же уже отказались.

Подводя итоги нашего страноведческого обзора, думается, стоит обратить внимание на то, что, при всех различиях в государственной службе западных стран, у них есть нечто общее, более важное, чем эти различия. Прежде всего, *это принципиально иной характер отношений государства и гражданина, существенно более высокий уровень стандартов обслуживания гражданина представителями государства*. Но даже такой уровень уже перестает устраивать людей. Обращаемые к государству требования и ожидания возрастают. И государства в меру своих возможностей стараются ответить на них. Идет процесс выстраивания новой, более равноправной модели отношений гражданина и государства. Идеологическая основа этого «тектонического сдвига» — все более наполняемое реальным содержанием *превращение государственного аппарата в подконтрольный людям механизм по предоставлению им специфических услуг*, основные виды которых установлены высшим законом страны — конституцией или конституционными актами. Напомним основные черты этого механизма — открытость (прозрачность) государственных органов для гражданского и надведомственного контроля, перманентная обратная связь, наличие институтов для эффективного обжалования действий лиц и органов, выполняющих государственные функции, инкорпорирование некоторых элементов менеджмента в деятельность госорганов, ограничение пожизненного характера госслужбы как профессии.

Также необходимо подчеркнуть огромную роль Интернета в этих процессах. Его поистине революционные возможности для *просвещенной* (важное слово!) демократизации нашего мира воплощаются во все новых формах. Один свежий пример: в 2010 году пять стран ЕС на уровне национального за-

конодательства придали юридическую силу подписям под интернет-петиции-ми на сайтах, а с 2011 года это распространяется и на петиции, направляемые в международные организации. А мы здесь, как, увы, и во многом другом, не только не в лидерах, но и пытаемся делать шаги — по счастью, безнадежные — в противоположном направлении, по ограничению, контролированию интернет-коммуникаций.

И в завершение обозначим еще один весьма показательный штрих, несомненно заслуживающий особого анализа и касающийся поведения руководителей разных государств в трудные времена, в период кризиса. Так, в мае 2010 года новый премьер-министр Великобритании Д. Камерон сообщил о сокращении зарплат членам своего кабинета на 5%, хотя за полгода до этого его предшественник Д. Браун уже объявил о намерении сократить дефицит бюджета на 3 млрд фунтов за счет снижения расходов на госаппарат, в том числе посредством 20%-го (!) сокращения зарплат служащим высшего звена. Президент США Б. Обама в условиях инфляции заморозил зарплаты категории высших служащих, входящих в Senior Executive Service, предписав им к тому же летать в командировки только экономклассом. Правительство ФРГ, наряду с сокращениями персонала в федеральных министерствах, урезало его зарплаты на 2,5%. В Чехии премьер П. Нечас отказался от охраны и служебного автомобиля марки «Ауди», заявив, что будет ходить на работу пешком, а в служебные поездки ездить на чешском автомобиле<sup>1</sup>. Для сравнения — и федеральные, и московские чиновники в кризисном 2009 году увеличили свои официальные заработки в полтора раза. В 2010 году эта линия на обеспечение собственного корпоративного благополучия в трудные для всех времена была успешно продолжена: средний заработок служащих федеральных органов власти за девять месяцев года перевалил за 50 тыс. рублей. Средний!

А теперь, вооруженные знанием западных тенденций, обратимся к главному предмету нашего интереса и социального беспокойства — России.

<sup>1</sup> См.: The New Times. 2010. 5 июля.

## Часть третья. РОССИЯ

### ГЛАВА 8. ИЗ ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ «ГОСУДАРЕВОЙ» СЛУЖБЫ

Поскольку в данной части книги речь пойдет об очевидном и серьезном неблагополучии состояния тех институтов российской государственности, которые непосредственно связаны с их «нанимателем» — гражданами, то без краткого ретроспективного взгляда на их историю не обойтись. Тем более что наша сверхзадача — познакомившись с западными стандартами в рассматриваемой области, подготавливать почву для инкорпорирования некоторых из этих общечеловеческих достижений в нашу реальность. В этом, насколько я понимаю, во многом и состоит интеллектуальная альтернативная повестка дня «Либеральной миссии» — в формировании альтернативы ведущему лишь в цивилизационный тупик «особому пути». При этом такая альтернатива формируется не на пустом месте, а на базе собственных ростков европейских ценностей, которые хотя неоднократно и выжигались системоцентристским антиличностным деспотизмом российской власти, но вновь и вновь возрождались и пробивались на поверхность общественной жизни. Во всяком случае, так видится мне драма отечественной истории. Здесь и основа моего осторожного исторического оптимизма, надежд на «светлое будущее».

А теперь, в рамках нашей непосредственной темы, обратимся к истории российской государственной службы.

#### Предыстория российского чиновничества

##### Становление «государевой службы» в Московском государстве

Выделение управления в самостоятельную сферу деятельности, появление самого слоя государственных служащих связано с появлением централизованного русского государства с центром в Москве в XV столетии и формированием самодержавной царской власти. Она изначально строилась не как в Западной Европе, т.е. на принципах вассалитета, а позднее хоть и абсолютиз-

ма, но ограниченного, а на основе безграничного деспотизма власти и полного бесправия подданных. В дополнение к этому к концу XV века произошла ее сакрализация с использованием православных постулатов. Великий князь, а затем царь рассматривался как наместник Бога на земле. Сакрализация власти полностью выводила властителя из-под контроля общества, исключала какую-либо его ответственность перед подданными. Любое несогласие, а тем более выступление против власти рассматривалось как выступление против Бога<sup>1</sup>. Московское государство всегда старалось максимально подчинить себе «все силы и средства общества, не оставляя простора частным интересам отдельных лиц и классов»<sup>2</sup>.

Органы центрального управления в те времена именовались «приказами», а высший слой «служилых людей» — «государевым двором».

Формируются виды придворных (дворцовых) должностей — окольничие, конюшие, стольники, постельничий... Функции этих людей не ограничивались только обслуживанием царевых личных и бытовых нужд, как можно было бы предположить из названий должностей. Благодаря «близости к государеву уху» они играли при дворе и значительную политическую роль, а иногда даже назначались воеводами.

В период становления Московского государства наместничество и воеводство держались на кормлениях — системе содержания и материального поощрения государственной бюрократии, занятой в органах управления на местах. Наместник или воевода получал не жалование, а «корм», т.е. все необходимое от местного населения. Кормленщик получал территорию на «корм» на год-два, редко на более длительный срок (вспомним китайскую модель). Он управлял этой территорией, судил население и «кормился», взимая поборы в свою пользу. Это открывало безграничные возможности для грабежа населения, а отсутствие долговременной перспективы «кормления» подталкивало к грабежу беспредельному и торопливому.

Высшие государственные служащие рекрутировались преимущественно из боярства по критериям древности рода и его знатности — «породы». Титулованное боярство занимало все высшие должности в государственном управлении. Делами служилых людей: назначениями, выдачей жалованья за службу, ведением разрядных книг и т.д. — ведал специальный Разрядный приказ, учрежденный Иваном Грозным. «Разряд» в середине его царствования вел «личные дела» 22–23 тыс. человек. Из них 2–3 тыс. были внесены в московские послужные списки, т.е., говоря современным языком, составляли некое подобие столичной номенклатуры, а прочие входили в списки других городов,

<sup>1</sup> См.: Герберштейн С. Записки о московитских делах. В кн.: Новокомский П.И. Книга о московитском посольстве. СПб., 1908. С. 23–24.

<sup>2</sup> Ключевский В.О. Соч. в 8 т. М., 1959. Т. 6. С. 462.

т.е. в местные номенклатуры<sup>1</sup>. Разумеется, основная часть этих служивых людей привлекалась государством для военных нужд. Но, поскольку тогда не делалось строгого различия между военной и гражданской царской службой, из списков черпались «кадры» для любых царских назначений. Существовали и аналоги чинов. Правда, тогда их иерархия была меньше: судья, думный дьяк, дьяк, подьячий<sup>2</sup>.

Правило преимущества «породы» при занятии государственных должностей очевидным образом негативно сказывалось на эффективности управленческой деятельности, на качестве корпуса чиновников. Б. Годунов, сам принадлежавший к «худому» роду и лишь обманом получивший боярский титул, став царем, попытался ограничить наследственные привилегии родов на занятие должностей. Он временно объявил военную службу «без мест», т.е. посыпал служилых людей туда, куда считал нужным, без учета родовитости и заслуг предков. Естественно, новая система назначений по деловым качествам вызвала недовольство родовых корпораций. Борис, как известно, правил недолго. А высший слой государственной бюрократии формировался родовыми корпорациями знати (т.е. как своеобразная родовая номенклатура) до конца XVII века.

## Перемены XVII века

При такой системе замещения должностей профессиональные, деловые качества не имели существенного значения. Более того, часто хорошие профессионалы имели печальную судьбу. Но Смута начала XVII столетия, в которой дворянство принимало активное участие, показала, что в государственной службе необходимы изменения. Царь Алексей Михайлович хотя и нерешительно, но пытался модернизировать систему власти. В частности, он приближал и пытался опереться на умных, сведущих людей независимо от их происхождения. В его царствование выдвинулась целая плеяда талантливых государственных деятелей: Ф.М. Ртищев, А.Л. Ордин-Нащокин, А.С. Матвеев и др. Доминирующая роль «породы» несколько ослабла. Стала больше приниматься во внимание иерархия чинов согласно разрядным спискам. Положительным явилось и то, что во второй половине XVII века взаимоотношения власти и общества регламентировались светскими законами, закрепленными в Соборном уложении 1649 года.

При этом аппарат государства существенно вырос. «В середине столетия существовало уже около 40 приказов, а в 1690 г. — 50. За полвека — с 1646 по 1698 годы — количество дьяков и подьячих выросло почти в пять раз — с 845

<sup>1</sup> Это сходство средневековой российской предбюрократии с номенклатурой отмечает, например, Л.И. Семенникова. См.: Цивилизационные парадигмы в истории России // Общественные науки и современность. 1996. № 5. С. 110.

<sup>2</sup> См.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.

до 4646 человек... Бюрократизация шла и “внизу”: в 200 с лишним уездов стали присыпаться из Москвы воеводы, сосредоточившие в своих руках военную, административную и судебную власть над местным населением... Но и воевода не мог управлять уездом без поддержки местного населения и его выборных органов, т.к. они раскладывали и собирали налоги... В глазах служилых людей назначение на административный гражданский пост воспринималось как от-дых от боевой службы, и дворяне не стеснялись просить государя “отпустить на воеводство покормиться”... Но дело не только в “наглых” действиях воевод... Последствием “кормления” всего аппарата управления было его влияние на сознание и чиновников, и зависимого от них населения, которое привыкло видеть во власти прежде всего источник личных доходов. Мздоимство при исполнении должностных обязанностей выглядит в источниках делом привычным. Насилие, воспринимаемое как имманентный фактор властных функций, пронизывало психологию всех социальных слоев и групп населения<sup>1</sup>.

Для контроля и борьбы со злоупотреблениями чиновников был учрежден Приказ тайных дел. В его функции входило обеспечение слаженной работы механизма самодержавной власти, контроль за точным выполнением царских приказов, пресечение казнокрадства и других злоупотреблений властью. Подьячие Тайного приказа сопровождали бояр-послов за границу, следя за точным соблюдением инструкций, данных царем. Они ведали политическим сыском, расследовали дела о злоупотреблениях и т.д. Тайный приказ подчинялся непосредственно царю. Через него тот мог осуществлять контроль за деятельностью государственных служащих сверху донизу. Думаю, можно считать его прообразом всех последующих институтов и учреждений политической полиции в нашем отечестве вплоть до настоящего времени. Характерно, что был избран именно такой, переживший века и все перемены приоритет в борьбе с беззаконием и преступлениями «государевых слуг».

Однако назревали и глубокие реформы государственной системы.

### **Табель о рангах как зеркало российской бюрократии: назначение, эволюция, попытки отмены**

#### **Сущность Табели, ее недостатки и достоинства**

Как известно, в отечественном массовом сознании прочно укоренен стереотип — все благие и вообще крупные начинания в российской истории связывать с именем и царствованием Петра I. В полном соответствии с этой тра-

<sup>1</sup> Курукин И. Блеск и нищета отечественного народоправства // Отечественные записки. 2005. № 6. С. 68–69.

дицией и начало государственной службы в России тоже часто отсчитывают от Петра, а именно от 24 января 1722 года, когда он ввел в действие подготовливавшуюся несколько лет знаменитую Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чиньи (таково ее с трудом воспринимаемое современным ухом полное наименование).

Табель установила три иерархические, как бы параллельные лестницы чинов для гражданской, военной и придворной служб, по 14 ступеней в каждой. Основная речь о Табели, ее роли, исторической судьбе и порожденных ею последствиях пойдет ниже. Пока же лишь заметим, что, как и в большинстве других случаев исторического мифотворчества вокруг петровских деяний, приписывание Табели какого-либо революционного значения если и справедливо, то лишь отчасти. Представляется, что это был лишь очередной шаг в деспотическом стремлении власти регламентировать, подчинить единому распорядку всю жизнедеятельность общества.

Выше было рассказано, что еще задолго до Петра существовали и предтечи чиновничества (служивый класс), и предтечи номенклатуры (разрядные списки). Равно и другое приписываемое Петру изменение — отмена безоговорочного приоритета «породы» перед службой — в основе своей было сделано до него. Еще в 1682 году по представлению Комиссии под председательством В.В. Голицына было отменено «богоненавистное и враждотворное местничество». С этого момента, как отмечает Ключевский, «совершенно изменилось отношение сословного положения служивого лица к служебному чину. Прежде этот чин определялся принадлежностью лица к известному генеалогическому слою служивого класса; теперь, наоборот, приобретение известного служивого чина вводило в состав высшего служивого класса, какого бы оно ни было происхождения»<sup>1</sup>. Эта мера разрушила прежнее — родовое — основание лестницы чинов. А Петр своей Табелью лишь завершил дело, к тому же внеся в него, как и во многих других случаях, свое тоталитаристское стремление максимально поставить подданных под контроль полицейского государства<sup>2</sup>.

Более того, именно Петр обеспокоился тем, что гражданская служба может стать слишком легким путем для перехода людей из «подых» классов в дворянское сословие, и своим Указом от 31 января 1724 года предписал «в секретари не из шляхетства (дворянства) не определять, дабы потом не могли в асессоры, советники и выше происходить»<sup>3</sup>. Впрочем, лазейку в виде производства особо отличившихся из «подъяческого чина» с предоставлением им шляхетства он оставил. Его наследники усовершенствовали механизм регулирования огра-

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Указ соч. С. 455.

<sup>2</sup> Симптоматично, например, что именно при Петре исчез, слившись с крепостными, извечный дотоле на Руси класс «гулящих людей».

<sup>3</sup> Цит. по: Шепелев Л.Е. Отмененные историей. Чины, звания и титулы в Российской империи. Л., 1977. С. 48.

ниченного доступа представителей низших классов в дворянство через государеву службу: так, Екатерина II своим Указом 1790 года «О правилах производства в статские чины» установила, что право на потомственное дворянство дает лишь 8-й класс Табели, для перевода в который недворянам надо было проложить в чине предыдущего класса не менее 12 лет. Упомянутый Указ вместе с Указом Павла I от 1797 года «О наблюдении, при избрании чиновников к должностям, старшинства мест и чинов» и изданием уже при Александре I, в 1801 году, так называемых чинопроизводственных правил в определенной мере поды托жили продолжавшуюся в течение всего XVIII столетия шлифовку Табели, правил поступления на службу и прохождения по ее ступеням. Основным путем продвижения являлась выслуга лет, досрочный же перевод в высший класс был исключением из правила, как бы наградой за особые заслуги, присуждавшейся по личному решению монарха. Впрочем, верхней ступенькой для продвижения по принципу выслуги был 5-й класс; пожалование в более высокие чины производилось лишь по усмотрению императора.

К началу XIX века Табель приобрела следующий вид<sup>1</sup>.

Класс	Чин	Титулование
1	Канцлер, действительный тайный советник	Ваше высокопревосходительство
2	Действительный тайный советник	
3	Тайный советник	Ваше превосходительство
4	Действительный статский советник	
5	Статский советник	Ваше высокородие
6	Коллежский советник, военный советник	
7	Надворный советник	Ваше высокоблагородие
8	Коллежский асессор	
9	Титулярный советник	
10	Коллежский секретарь	
11	Корабельный секретарь	Ваше благородие
12	Губернский секретарь	
13	Провинциальный секретарь	
14	Коллежский регистратор	

При этом первый класс был исключительным: за всю историю он был пожалован лишь 11 человекам. Чины 11-й и 13-й существовали лишь номинально, а в 1811 и 1834 годах были и формально упразднены. Так что реально лестница состояла из 11 классов.

Дополнительно к Табели о рангах существовали еще и высшие почетные звания: статс-секретарь его Величества, член Государственного совета, сенатор, почетный опекун, а также так называемое внебюджетное чиновничество.

<sup>1</sup> См.: Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. Л., 1991. С. 116.

во — низшие канцелярские служащие (копиисты и пр.). Сетка должностей корреспондировалась с лестницей чинов, но не жестко, а допуская определенный люфт, так что чин мог как бы опережать должность, а мог и отставать (примерно как в нынешней военной службе). Соответственно, и шкал привилегий было две — по должностям и по чинам. Форма обращения к чиновнику — титулование — также подчинялось табельной иерархии. По своей многомерности, детализированности и дробности система была беспрецедентной. Тут мы определенно переплюнули Запад, хотя и заимствовали у него ряд названий.

Все чиновники носили мундиры, а зимой и шинели, по которым можно было установить ведомство, где они служили, и чин. При этом чиновников разных ведомств можно было различить и по пуговицам, и даже «с изнанки»: сановники первых пяти классов имели цветную подкладку шинелей, цвет которой зависел от ведомства: в телеграфном — желтая, путейском — зеленая, внутренних дел — красная...<sup>1</sup>

В своем стремлении к оказыванию всего общества правительство распространяло чиновничье-мундирные «привилегии» даже на те профессии, которые, казалось бы, по самому смыслу своей деятельности должны были иметь независимый статус. Так, Павел I ввел почетные звания мануфактурсоветника и коммерции советника для лиц, успешно занимавшихся промышленностью и торговлей; они были приравнены к 8-му классу гражданской службы. Ученые ценились дешевле: «профессорам при Академии» и «докторам всяких факультетов» давался чин 9-го класса, т.е. титулярного советника (которого в известном романе прогнала генеральская дочь, сочтя его объяснение в любви дерзким нарушением социальной иерархии). Сам Ломоносов, высказывавший обиду за отнесение российских ученых к столь низкому рангу, был в конце своей жизни пожалован либеральной Екатериной II в статские советники, т.е. «аж» в 5-й класс. Правда, немного забегая вперед, скажем, что в XIX веке, с распространением на Руси образования, университетскую профессуру и ученых «повысили» в чинах и, соответственно, титулах. Чины присваивались и выборным деятелям органов самоуправления — предводителям дворянства, а позднее и городским головам и председателям земств.

Мундиромания, оказывание общественного сознания дошли до такой степени, что мундиры в XVIII веке носили даже служители муз — члены Академии художеств. Ношение мундиров было обязательным. Разработка их эскизов, периодическая перемена фасонов в соответствии с веяниями моды, детальная регламентация знаков различия и правил их ношения всегда считались одними из важнейших государственных дел, в подробности которых лично вникали сами императоры. Любое, даже мельчайшее изменение в фор-

<sup>1</sup> См.: Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. С. 149.

менной одежде требовало высочайшего утверждения. И это было далеко не формальностью. Императоры, как правило, помнили детали форменной одежды всех высших и средних чинов и замечали малейшие отклонения от регламентов, причем наказания за отступления от правил раздавали не только самодур Павел и символ «мундирной России» Николай I, но и «либерал» Александр I. Существовало семь (!) вариантов форменной одежды: парадная, праздничная, обыкновенная, будничная, особая, дорожная и летняя — и подробное расписание, что в какие дни надлежит носить.

Свои — еще более сложные и гораздо более престижные — шкалы чинов и мундирных различий между родами войск и даже полками были также в придворной и военной службах (последняя подразделялась на армейскую и флотскую). Неслучайно статские чиновники хотя бы по внешним атрибутам стремились походить на офицеров: правительству неоднократно приходилось издавать специальные указы, запрещавшие штатским лицам именоваться военными чинами. И все-таки мания казаться военными была непобедима. Даже на исходе XIX века многие чины высшей гражданской иерархии велели прислуге именовать себя генералами<sup>1</sup>.

Иногда гражданские чиновники получали в виде особого отличия свитские, т.е. придворные, чины. Известный американский исследователь России Р. Пайпс, думается, справедливо замечает, что «Табель о рангах превратилась в настоящую хартию служивого сословия... Поступление на службу и служебное продвижение сделались в России родом национальной одержимости, особенно в низших классах. Импульс, который в странах коммерческих устремлялся в накопление капитала, в императорской России направлялся обыкновенно на обзаведение чином»<sup>2</sup>.

Петр I «обогатил» отечественную, почвенную традицию необузданного деспотизма власть имущих западными рационализаторскими механизмами. Таким образом, сам деспотизм в полной мере сохранился, но при этом стал более эффективным с точки зрения интересов власти. Петровским «идеалом было, как он сам выражался, регулярное — правильное — государство, где вся жизнь регламентирована, подчинена правилам, выстроена с соблюдением геометрических пропорций, сведена к точным, однолинейным отношениям... Идеал "регулярного государства" ... очень скоро породил одно из основных зол и вместе с тем основных характерных черт русской жизни — ее глубокую бюрократизацию»<sup>3</sup>. Это обстоятельство имело для российского общества глубокие и устойчивые, даже до сих пор далеко не преодоленные последствия, в том числе нравственно-психологического характера.

<sup>1</sup> См.: Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. С. 115.

<sup>2</sup> Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С. 168.

<sup>3</sup> Лотман Ю.М. Люди и чины. В: Беседы о русской культуре. СПб., 1994. С. 22.

## Гипертрофия чина

Чувства чести, личного достоинства, уважения подменил ЧИН, а богатство и полутона социальной структуры, даже межличностные отношения людей втискивались в ячей наброшенной на всю страну сети — ранжиров единой Табели о рангах. «Один из западных путешественников, посетивших Россию в царствование Павла I, метко заметил: "Здесь все зависит от чина... Не спрашивают, что знает такой-то, что он сделал или может сделать, а какой у него чин". Положение в обществе, измеряемое классами чинов, получило значение главной жизненной ценности»<sup>1</sup>. Пушкин точно выразил эту ситуацию формулой: «У нас не ум ума почитай, а чин чина почитай».

Человек без чина считался неполноценным, причем порой дело доходило до абсурда: так, никогда не служивший князь Голицын, подписывая бумагу, всю жизнь должен был вместо указания чина (что считалось обязательным), ставить перед своей фамилией слово «недоросль». Даже лошадей на почтовых станциях давали по чинам — от 12 для чиновников трех первых классов до 1–2 для титулярных советников. По чинам, как известно, обносили блюдами и на званных обедах.

По мнению Ю.М. Лотмана, понятие чина приобрело в петербургской имперской культуре почти мистический характер<sup>2</sup>. Такого в рационалистической Европе, пожалуй, сыскать нелегко, разве что в какой-то мере в гофмановском «Крошке Цахесе».

Чин не только формировал личность и строго указывал на место человека в общественной иерархии, не только определял стиль его жизни и поведение вплоть до мелких деталей. Порой он как бы отделялся от своего материального носителя, начинал самостоятельную жизнь. Хрестоматийный литературный пример подобной материализации — нос коллежского асессора Ковалева, принялший образ статского советника, т.е. чина, на три ступени более высокого, и благодаря этому холодно третировавший своего бывшего «хозяина». «Расколдовывание» же подобной псевдореальности воспринималось как отклонение от социальной нормы. Неслучайно рассуждения о фиктивности разделения людей по чинам привели Поприщина — героя другой из «Петербургских повестей» Гоголя — в известный дом. Другой хрестоматийный пример недопустимого диссидентства, отклонения от нормы — «не признающий чинов» грибоедовский Чакий. «Нормальными» же, соответственно, оказывались все прочие персонажи «Горя от ума», оценивавшие окружающих на основании их места в формальной чиновной иерархии.

Человек при поступлении на службу становился как бы казенной

<sup>1</sup> Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Лотман Ю.М. Цит. соч. С. 33.

собственностью и так и оставался ею на протяжении всей своей жизни. Добро бы еще это приводило к уменьшению злоупотреблений и произвола чиновников, к возникновению честной и эффективной администрации. Увы, нет. «Злоупотребления росли с необыкновенной быстротой. Они были практически неискоренимы, так как государство, хотя и боролось с ними, но, по существу, само же их и порождало»<sup>1</sup>.

Регламентация формальных правил прохождения службы отнюдь не устранила общего духа государственного произвола, сформировавшего и продолжавшего «подпитывать» (в разных смыслах этого слова) российский чиновничий аппарат, и, по мнению современных исследователей, раздув его размеры и повысив уровень его коррумпированности, не повысила его эффективности.

«Стремительная трансформация патриархальной московской монархии в бюрократическую империю вызвала резкое возрастание численности бюрократии: только за 1720–1723 гг. число приказных увеличилось более чем в два раза. Результатом стали разрыв традиции и государственной службы и снижение уровня профессионализма — при возрастании амбиций и аппетитов чиновников. Проще говоря, дьяки и подьячие XVII в. брали умеренное и аккуратнее, а дело свое знали лучше, чем их европеизированные преемники, отливавшиеся полным “бесстрашием” по части злоупотреблений»<sup>2</sup>. Так что «порядка» (ключевое слово наших «государственников» в их апологетике властного деспотизма) в управлении построение петровской «вертикали» особо не добавило.

Впрочем, было бы односторонним считать, что Табель о рангах не принесла совсем уж ничего хорошего. К положительным чертам рассматриваемой системы, думается, можно отнести то, что она все-таки расширила возможности для вертикальной социальной мобильности, для возвышания — при соблюдении определенных условий — людей из низших классов. Правда, это не диктовалось какими-либо демократическими идеалами, а было во многом вынужденным: во-первых, после освобождения дворян от обязательной службы многие из них стали ограничивать свое «служение отечеству» несколькими годами в молодости, а затем выходили в отставку, предпочитая проводить жизнь в родовых имениях либо за границей; во-вторых, по мере разрастания «государева хозяйства» и, соответственно, увеличения чиновного аппарата, обнаружилось, что без широкого привлечения на статскую службу недворян не обойтись.

Доля поместных дворян в составе гражданского чиновничества неуклонно уменьшалась. Это весьма беспокоило власть, всегда, как известно, отрицательно относившуюся к размыванию межсословных барьеров. Поэтому пра-

<sup>1</sup> Лотман Ю.М. Цит. соч. С. 44.

<sup>2</sup> Серов Д.Ф. Строители империи: очерки государственной деятельности сподвижников Петра I. Новосибирск, 1996. С. 264; Курукин И.В. Бирон. М., 2006.

вительство периодически предпринимало различные ограничительные меры, главным образом повышая уровень класса, дававшего право на наследственное дворянство. Так, к середине XIX века это право было ограничено уже лишь пятью, а при Александре II — четырьмя высшими классами. Однако саму тенденцию «дедворянизации» госслужбы правительство было вынуждено принимать как данность.

В результате к началу XIX века сформировался особый социальный класс низшего и среднего чиновничества, в рамках которого «фомы опискины» воспроизводились от поколения к поколению. Юридическое регулирование их статуса осуществил Николай I законами от 1827 и 1834 годов, первый из которых определял порядок поступления на службу, а второй — условия дальнейшего продвижения по лестнице чинов. В основу продвижения был положен принцип выслуги, обеспечивавший почти автоматический медленный переход с одной ступени на другую, причем скорость этого продвижения лишь в очень незначительной степени зависела от квалификации и иных профессиональных достоинств чиновника.

При этом роль чиновников в государстве становилась все более значительной. Николай говорил, что на самом деле «моей империей управляют двадцать пять тысяч столоначальников». Маркиз де Кюстин в своих знаменитых записках о России так описал эту ситуацию: «Здесь имеется особый класс людей, соответствующий нашей буржуазии, но не имеющий ее твердого характера — следствия независимости, и ее опытности — следствия свободы мысли и образованности ума; это класс низших чиновников, как бы второе дворянство... они самые жестокие деспоты в этом деспотическом государстве; выходцы из народных училищ, вступившие в статскую службу, они правят империей вопреки императору. <...> Из своих канцелярий эти незаметные тираны, эти деспотичные пигмеи безнаказанно угнетают страну, даже императора, стесняя его в действиях; тот хоть и понимает, что не столь всемогущ, как о нем говорят, но, к удивлению своему, (которое желал бы сам от себя скрыть), порой не вполне знает, насколько ограничена его власть. Болезненно ощущая этот предел, он даже не осмеливается сетовать, а ставит ему этот предел бюрократия, страшная всюду, ибо злоупотребление ею именуют любовью к порядку, но в России более страшная, чем где-либо. Видя, как тираны чиновников подменяют собою деспотизм императора, содрогаешься от страха за эту страну»<sup>1</sup>. И это говорилось о временах правления не какого-нибудь безвольного, порабощенного собственным окружением царя типа Николая II, а самого жесткого, авторитарного и по-своему весьма эффективного властителя послепетровского времени, который стремился сам, лично вникать во все дела, контролировать и решать все вопросы!

<sup>1</sup> Кюстин А., *де*. Россия в 1839 году. Т. 2. М., 1996. С. 214–215.

При этом любопытно, что слова Николая I о 25 тыс. столоначальников в количественном плане были не более чем метафорой: точное число чиновников в середине его царствования не было известно ни ему, ни его канцелярии, и его не смогли установить даже позднейшие кропотливые исследователи<sup>1</sup>. Есть данные о числе обладателей классных чинов на 1847 год — 61 548 человек<sup>2</sup>; однако к ним надо прибавить еще внебельное чиновничество, составлявшее по разным оценкам и в разное время от 2/3 до 1/4 всего чиновничества.

### Попытки отмены или ограничения Табели

Нельзя сказать, что правительство не пыталось бороться с порожденным им самим «гомункулусом» чиновничества. Уже Павел в конце своего царствования, в 1800 году, издал указ об отмене наименований гражданских чинов, сохранив, впрочем, саму шкалу, только за номерами. Однако этот указ постигла судьба большинства павловских начинаний, как правило, импульсивных, плохо продуманных, хотя часто имевших в своей основе не только самодурство, но порой и прогрессивные намерения. Последующую, занявшую целый век историю событий вокруг Табели можно рассматривать как борьбу и поражение концепции «административного романтизма» Сперанского в противостоянии с бесплодным «реализмом» царских комиссий.

Итак, первая серьезная программа и попытка рационализации российской статской службы была предпринята в царствование Александра I и связана с именем М.М. Сперанского. Сперанский — личность для российской государственной машины исключительная. Как писал Ключевский уже в самом конце XIX века, «со времен Ордина-Нащокина у русского престола не становился другой сильный ум, после Сперанского, не знаю, появится ли третий. Это была воплощенная система»<sup>3</sup>. (Запомним не только восторженную оценку ума Сперанского, но и последние слова характеристики.) Став одним из ближайших сподвижников молодого царя, Сперанский предложил, как известно, полную реформу всей структуры государственной власти на базе передовых идей XVIII века. Известна и печальная участь как реформы, так и ее идеолога. Из того немногого, что удалось довести до хотя бы частичного воплощения, были перестройка центрального управления (образование министерств и Государственного совета) и введение в систему чинопроизводства критерия образования. Согласно царскому Указу от 6 августа 1809 года для производства в чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника

<sup>1</sup> См. об этом, напр.: Ключевский В.О. Указ. соч. Т. 5. С. 271. Это подтверждает и Зайончковский, специально занимавшийся нашим госаппаратом XIX века. См.: Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978. С. 67.

<sup>2</sup> См.: Ключевский В.О. Указ. соч. С. 218.

<sup>3</sup> Там же. С. 220.

(5-й класс) требовалось, помимо соответствующей выслуги лет, свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена по прилагавшейся к Указу программе. Программа была довольно обширной и предполагала знание русского и одного иностранного языка, основательных знаний в областях права — естественного, римского, уголовного и гражданского, отечественной истории, экономики и статистики, а также общих познаний по ряду других предметов<sup>1</sup>. Обращает на себя внимание акцент на отечественное образование и знание российской действительности.

Помимо прагматической задачи повышения образовательного уровня чиновников, Указ преследовал и более широкую социальную цель — стимулировать в нации интерес к получению образования. Ведь в начале позапрошлого столетия, с открытием гимназий, увеличением числа университетов, других учебных заведений исчезли технические препятствия для распространения в стране просвещения и предполагалось, что проблема тем самым решена. В свойственных началу царствования Александра I романтических планах даже виделось, что уже через пять лет можно будет заполнять все требующие квалификации должности в государственном аппарате лицами, окончившими учебное заведение. Однако надежды не оправдались: россияне не ринулись изучать науки. Причем исключения не составили даже дворянские семьи, где по-прежнему предпочитали традиционную форму найма домашних учителей, которые, как известно, учили «понемногу, чему-нибудь и как-нибудь». Правда, именно в Александрово и николаевское царствование патриархальная российская подозрительность и нелюбовь к «многознанию» и «высокоустроениям» ушли наконец в прошлое. Но первоначальная реакция на стремление правительства сформировать корпус образованных служащих была крайне негативной.

Сперанский, при всем его блистательном системно-аналитическом уме, похоже, не очень понимал не укладывавшийся в рациональные философские схемы характер российской реальности и, в частности, менталитет российского служивого класса. В сущности, и сама идея принудить дворян к получению образования угрозой закрыть перед ними перспективы карьеры — тоже отражение перевернутой ценностной шкалы, в рамках которой образование не самостоятельная, а всего лишь инструментальная ценность. Но даже и такой утилитарный подход к образованию натолкнулся на сопротивление, причем не только со стороны закосневших в невежестве провинциальных «столональчикников» и обитателей поместных медвежьих углов, но и со стороны петербургской элиты.

Например, сам Карамзин представил царю записку, в которой дал волю сарказму относительно Указа: «...отныне никто не должен быть производим

<sup>1</sup> См.: Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. С. 120–121.

ни в статские советники, ни в асессоры без свидетельства своей учености... председатель гражданской палаты обязан знать Гомера и Феокрита, секретарь сенатский — свойства оксигена и всех газов, вице-губернатор — пифагорову фигуру, надзиратель в доме сумасшедших — римское право, или умрут коллежскими и титулярными советниками. Ни сорокалетняя деятельность государственная, ни важные заслуги не освобождают от долга узнать вещи, совсем для нас чуждые и бесполезные. Никогда любовь к наукам не производила действия столь не согласного с их целью<sup>1</sup>. В пародийной молитве того времени есть такие строки:

А что мы не знаем астрономии и по-французски «прости»,  
 И предки наши сего не знали,  
 А дела вершили по справедливости.  
 Но по простоте нашей завидумке  
 Умилосердись и в ученые классы  
 И нас и профессоров не введи.  
 Нас от разорения, а профессоров от обогащения  
 Да избежим тем все лукавого<sup>2</sup>.

(Последние строчки, очевидно, содержат намек на получение аттестата за взятку.)

Но дело не ограничилось ерничаньем. Министры один за другим начали «пробивать» для своих ведомств исключение из правил, причем каждый доказывал, что именно для его «отраслевой специфики» опыт важней знаний. Царь дрогнул и начал дозволять отступления от установленного порядка для отдельных ведомств и категорий чиновников. Это вызвало новую волну ходатайств об исключениях, так что уже через несколько лет исключением стало соблюдение требований Указа. К тому же «под давлением общественности» царь вынужден был уволить реформатора.

В марте 1812 года Сперанский — человек уникальной работоспособности, честный и преданный идеи повышения эффективности российской государственной машины, был отправлен в отставку и «сослан в Нижний, напутствуемый самой искренней бранью со стороны высшего общества и ожесточенной озлобленностью со стороны народа. Причины ненависти первого легко понять; менее понятен был ропот, поднявшийся против Сперанского в народе»<sup>3</sup>. Избегнем соблазна порассуждать на предложенную Ключевским тему народной нелюбви к эффективным реформаторам, а также начать искать аналогии

<sup>1</sup> Цит. по: Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 32.

<sup>2</sup> Ключевский В.О. Указ. соч. С. 225.

<sup>3</sup> Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 33.

в нашей современной политической жизни и завершим изложение этой первой серьезной попытки создания в России цивилизованной гражданской службы указанием на упоминавшиеся выше николаевские законы 1827 и 1834 годов, даже формально похоронившие начинания Сперанского и в полном объеме восстановившие принцип выслуги. Об экзаменах уже и не вспоминали, а уровень образования сохранился лишь в качестве одного из критериев производства в чину, причем в ряде случаев критерия менее важного, не жели происхождение.

О крахе мечты Сперанского дать России образованное чиновничество свидетельствует проведенный П.А. Зайончковским анализ статистики образовательного уровня чиновников, привлеченных в 1840-е годы к уголовной ответственности. Избрать столь оригинальный способ получения образовательной статистики ученого заставило отсутствие общих данных. Так вот, из низших чиновников (10–14-й классы Табели), попавших под уголовное преследование, высшее образование имели лишь 3,2%, среднее — 11,36%, зато низшее — остальные 85,5%. По средним чиновникам (5–8-й классы) эти цифры составляют соответственно 6,4, 26,0 и 67,6%<sup>1</sup>.

Разумеется, подобный метод исчисления уязвим для иронической критики: дескать, более образованные либо меньше воруют, либо реже попадаются. Но общее представление о ситуации он, несомненно, дает, тем более что даже полвека спустя, в 1890-е годы, процент лиц, принятых на государственную службу без высшего образования, был весьма значительным, а с высшим — не дотягивал и до 1/3. Особенно низким уровень образования был у чиновников Министерства внутренних дел, т.е. тех, кто по роду службы был призван обеспечивать соблюдение законности, «нести в массы» идею права. Неслучайно в русской литературе трудно припомнить положительный образ представителя полицейской власти. Все больше держиморды да взяточники попадаются. В 1856 году критерий образования при чинопроизводстве и вовсе был отменен под тем предлогом, что он затягивает в государственную службу всех образованных людей, обескровливая тем самым другие сферы общественной жизни. Зато сословные привилегии продолжали цвести пышным цветом: дворянину для перехода из 9-го в 8-й класс достаточно было четырех лет выслуги, тогда как недворянину нужно было прослужить все 12.

На смену административному романтизму Сперанского пришел охранительный административный реализм николаевского времени. Первое десятилетие царствования Николая I было отмечено двумя упоминавшимися выше законами и утверждением Устава о службе гражданской, который установил примерное соответствие между шкалами чинов и должностей в том виде, в каком они с небольшими изменениями просуществовали вплоть до 1917 года.

<sup>1</sup> См.: Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. С.126.

Правда, в 1840-е годы Николай задумал более радикальную меру — упразднить систему чинов и приоритет выслуги, поскольку в этом ему мнилась угроза возникновения относительно независимой от высшей власти бюрократии и, как следствие, вставал вечно мерещившийся ему призрак покушения на ее безграничные прерогативы. Был создан специальный комитет для быстрого решения вопроса. Однако бюрократия нашла серьезную и весьма убедительную для престола охранительную аргументацию в пользу сохранения чинов. Ее выразил в двух записках на высочайшее имя министр народного просвещения С.С. Уваров.

Он четко обосновал пользу чина как имеющего «фантастическую силу» инструмента власти, который к тому же ничего ей не стоит. В своей апологетике Табели о рангах Уваров апеллировал к разным ценностям: к «идее чести» служения государству, что якобы компенсирует в сознании чиновников их более скромные по сравнению со сферой частного предпринимательства доходы; к соображениям экономии, ибо поощрение усердия государственных служб не деньгами, а «моральными стимулами» — чинами, орденами, почетными званиями — позволяет казне сэкономить деньги; к элитарно-сословному сознанию правящего слоя, подчеркивая, что существование лестницы чинов позволяет «не распространять до излишества класс потомственных дворян» и в то же время избежать «пролетаризации» государственной службы; к базовой монархической ценности, утверждая, «что укорененная в общем уважении и совершенно согласная с монархическим духом гражданская иерархия России, оставаясь неприкосновенною, послужила бы к вящему укреплению твердыни русского самодержавия»<sup>1</sup>.

Более того, Уваров подвел под чины столь модную и тогда, и в последующие времена националистическую панславистскую риторику и идеологию: «Россия любит в табели о рангах торжественное выражение начал славянским народам драгоценного равенства перед законом, дорожит знамением мысли, что каждый в свою очередь может проложить себе путь к высшим достоинствам службы. Сын знатного вельможи или богатейшего откупщика, вступая на поприще государственной службы, не имеет в законах оной никакого другого преимущества, кроме преимущества настоящего усердия...»<sup>2</sup>.

Естественно, при этом декларируемая идея правового равенства как бы не заметно подменяется идеей всеобщей обязанности «усердного служения» престолу, т.е. всемогущему государству, и, соответственно, всеобщего беспартия. (Как видно, во все времена «патриоты-государственники» используют, по сути, в неизменном виде все тот же переживающий века и формации трюк.) Истинную же цену этой демагогии обнаруживает ее сосуществование с со-

<sup>1</sup> Цит. по: Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 45.

<sup>2</sup> Цит. по: Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. С. 24.

словными привилегиями и ограничениями. Разумеется, эта аргументация убедила Николая, что чиновная Табель со всеми ее атрибутами не только не угроза, а, напротив, вернейшая опора власти, а уваровская апология чинов на десятилетия стала классикой охранительной аргументации российской чиновной бюрократии.

Однако далеко не все общество разделяло эту логику. Так, Пушкин в своей записке царю в 1826 году обращал внимание Николая на издергки системы чинов: «Чины сделались страстью русского народа. В других землях молодой человек кончает круг учения около 25 лет; у нас он торопится вступить как можно ранее в службу, ибо ему необходимо 30-ти лет быть полковником или коллежским советником»<sup>1</sup>. Правда, при этом у правительства вечно не хватало толковых чиновников, а престиж чиновной карьеры был довольно низок. Но оставим анализ этого парадокса любителям порассуждать о «загадочной русской душе» и психологам. Так или иначе, карьера офицера, особенно гвардейского, либо придворного ценилась в обществе выше. В кругах же нарождавшейся российской интеллигенции служение власти стало считаться после 1825 года дурным тоном и явное предпочтение отдавалось свободным профессиям. Белинский писал («Письмо к Гоголю», 1847 г.): «Титло поэта, звание литератора у нас давно уже затмило мишуру эполет и разноцветных мундиров».

Так что относились к Табели о рангах разные слои общества по-разному. Одно, однако, стало, по крайней мере к середине XIX века, очевидным: продвижению достойнейших она не способствует. Поэтому при каждом новом царе, начиная еще с Павла, вставал вопрос об ее отмене. Встал он, разумеется, в начале царствования Александра II.

При этом суровая критика системы чинов исходила не только извне, но и из самих правительственные кругов. Трудно удержаться, чтобы не привести обширную выписку из записки барона М.А. Корфа, поданной им в Совет министров в 1862 году: «...по единогласному признанию, вредное влияние чинов состоит особенно в том, что они образуют из служащих какую-то отдельную, разобщенную с прочим населением касту, которая живет своею собственной жизнью, считает себя выше остального общества и на которую общество также смотрит как на что-то чуждое и почти враждебное. Среди этой касты постоянно питается и поддерживается чувство самого ложного честолюбия, жажда к повышениям и внешним отличиям... Человек, который мог бы с успехом заняться любимым ремеслом или промыслом, поступает на казенную службу и бедствует на ней десятки лет единственно потому, что эта служба ставит его на искусственные ходули в обществе и ласкает его воображение обманчивой картиной иногда отдаленных, но все-таки возможных повышений и отличий.

<sup>1</sup> Цит. по: Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. С. 129–130.

Однажды предавшись этому влечению, однажды надев виц-мундир, он с трудом снимет его и решится сесть за рабочий инструмент или прилавок. Редко решатся на то и сын, и внук его, и таким образом размножаются целые поколения самой несчастной породы нищих во фраке»<sup>1</sup>. Иными словами, Корф считал серьезным пороком то же самое, что принадлежавший к одному с ним правительственно-придворному кругу Уваров полагал достоинством.

Знаменитый диссидент той эпохи, политический эмигрант князь П. Долгоруков изъяснялся еще резче: «Император... лишен права... выбирать себе чиновников. Чтобы занять в России некую должность, надобно обладать соответствующим чином... Это учреждение являет собою крепчайшую гарантию ничтожества, низкопоклонства, продажности, посему изо всех реформ эта более всего ненавистна всесильной бюрократии. В России достоинство человека есть величое препятствие в его служебном продвижении... тогда как негодяй или полукретин, который ни разу не покинет службы, в конце концов достигнет в ней чинов высочайших»<sup>2</sup>.

Разумеется, Александр II начал с образования «комиссии» — особого Совещательного собрания. Собрание осудило манию чинов, рост числа и влияние бюрократии, взяточничество и другие ее пороки, а также предложило реформу всей системы управления, включавшую, в частности, желательность отмены Табели, но лишь после значительного увеличения жалованья чиновников. В результате жалованье за время царствования Александра возросло в среднем в два раза, но Табель осталась в неприкосновенности.

То же повторилось и при его сыне — Александре III. Он также учредил в начале своего царствования Особое совещание, которое признало необходимым отменить чины, поскольку они стали явной архаикой, утратившей всякое положительное значение, и лишь стимулируют уродливое чинопочтание, не стесняющийся в средствах карьеризм, приводят в госслужбу людей беспринципных, обладающих, вместо необходимых деловых и моральных качеств, только неукротимым желанием любым путем «выбиться наверх». Главным выводом Совещания стало предложение о слиянии чинов с должностями. Царь поначалу поддержал его. Помимо прочего, у него были свои счеты к чиновничеству: он считал, что реформы отца способствовали распространению в бюрократических сферах антиправительственных настроений и либеральной крамолы. При этом опасения Александра, в отличие от аналогичных подозрений его деда Николая, который всюду видел призраки революции, имели под собой реальные основания. Александр, как и его дед, поначалу предполагал удобным выкорчевать чиновничий либерализм вместе с Табелью о рангах.

<sup>1</sup> Цит. по: *Пайпс Р. Россия при старом режиме. С. 182–183.*

<sup>2</sup> См.: *Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX в. М., 1970.*

Но когда заключение Совещания было разослано на отзыв главам министерств и ведомств, все повернулось иначе. Подавляющее большинство министров высказалось против отмены чинов. При этом их аргументы, в сущности, повторяли доводы Уварова: чин-де возвышает его обладателя над прочими подданными, а поскольку он дается за службу государству, то тем самым он укрепляет власть и поднимает ее престиж. Кроме того, в отзывах министров говорилось об опасностях «потрясения в умах» чиновников при отмене традиционного порядка<sup>1</sup>.

И известный своей твердостью император, столкнувшись с оппозицией аппарата, растерялся. Об этом свидетельствует хотя бы его записка одному из наиболее влиятельных сторонников отмены чинов, члену Государственного совета А.А. Половцову, направленная после того, как царю доложили об изменении позиции Особого совещания под влиянием отрицательных мнений министров. Александр вопрошает: «По-видимому, чиновничество желает проvalить дело, а я этого не желал бы. Что делать и как повести дело, чтобы добиться результата?»<sup>2</sup> Решение найдено не было. Император оказался бессилен изменить систему, и вопрос опять заморозили... до следующего царствования. Сопротивление бюрократической корпорации оказалось сильней царской власти. Каствое сознание чиновников препятствовало приливу в госаппарат свежей крови. Только С.Ю. Витте добился для своего ведомства — Министерства финансов — исключения, получив право принимать сотрудников, в том числе и на достаточно высокие должности, вне зависимости от их чина и происхождения, лишь при условии наличия у них высшего образования.

Новая же комиссия по совершенствованию гражданской службы была, по сложившейся уже традиции, образована в начале царствования Николая II, в 1895 году, на сей раз при Госсовете. Но в отличие от прежних она работала неспешно. Видимо, царь ее не подгонял. Свой доклад она представила лишь через шесть лет, в 1901 году. Содержавшиеся в нем предложения были наименее радикальными за все 100 лет работы подобных комиссий. На сей раз даже на этой стадии не был поставлен вопрос ни об отмене чинов, ни об упразднении сословного ценза. По существу, предлагалось лишь заменить при чинопроизводстве принцип выслуги лет принципом поощрения за заслуги, а также восстановить отмененный полвека назад образовательный ценз для чиновников. При этом Комиссия использовала в качестве аргумента довод, звучавший в начале XX века, т.е. почти накануне первой революции, вопиющим диссонансом с настроениями большей части образованного общества: чин-де суть проявление царской милости по отношению к любому подданныму независимо от его сословия. Общий дух выводов Комиссии отражал присущую тому времени вы-

<sup>1</sup> См.: Зайончковский П.А. Правительственный аппарат... С. 49.

<sup>2</sup> Цит. по: Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. С. 216.

сокую степень отчуждения власти от общества. Однако даже для принятия таких полумер у правительства не хватило политической воли. Лишь в 1906 году был принят закон об отмене сословного принципа при получении чинов и замене его критерием образования. Но сами чины опять сохранились.

Временное правительство в августе-сентябре 1917 года подготовило проект постановления «Об отмене гражданских чинов, орденов и других знаков отличия», но не успело его утвердить. «Окончательное решение вопроса» произошло лишь при большевиках. Но это уже другая тема.

## **Общая оценка досоветского российского чиновничества**

История борьбы вокруг Табели о рангах весьма важна для понимания сущности и психологии российского чиновничества, а также его места в структуре общественной жизни. Поэтому обратимся на этой основе к более общим его оценкам.

### **Причины низкой эффективности аппарата**

Итак, как можно понять из изложенной истории попыток реформировать гражданскую службу, недостатки чиновничества были достаточно очевидны и для общества, и для самой власти. Прежде всего, следует, очевидно, отметить традиционно низкую эффективность государственного аппарата, неразвитое и ничем всерьез не стимулируемое чувство ответственности чиновников за выполняемую ими работу, крайнюю медлительность «вращения бюрократических колес». Даже столь ярый охранитель «устоев» и антizападник, как К.П. Победоносцев, будучи членом Госсовета и преподавателем законоведения у наследника престола, писал своему венценосному воспитаннику: «В общем управлении давно укоренилась эта язва — безответственность, соединенная с чиновничьим равнодушием к делу. Все зажили спустя рукава, как будто всякое дело должно идти само собою, и начальники в той же мере, как распустились сами, распустили и всех подчиненных... Нет, кажется, такого идиота и такого негодного человека, кто не мог бы целые годы благоденствовать в своей должности в совершенном бездействии, не подвергаясь никакой ответственности и ни малейшему опасению потерять свое место. Все уже до того привыкли к этому положению, что всякое серьезное вмешательство в эту спячку считается каким-то нарушением прав»<sup>1</sup>.

При этом Табель с ее приоритетом принципа выслуги лет, в сущности, поддерживала эту обстановку бюрократической спячки и господства вялой,

<sup>1</sup> Цит. по: Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. С. 131.

боящейся любых перемен геронтократии. Показательно, что во главе учреждения, призванного осуществлять контроль над гражданской службой и ее реформированием — Собственной Е. И. В. канцелярии (до 1865 года — ее I Отделения) — в течение 80 (!) лет, вплоть до 1917 года, стояли три поколения династии Танеевых — чиновники «исполнской посредственности» и подобострастия, о которых ни в одних мемуарах государственных деятелей нам не удалось обнаружить ничего, кроме самых уничижительных характеристик.

Здесь, наверное, кроется одна из причин описанных выше регулярных неудач с реформированием государственной службы, а также дополнительных сложностей, связанных с проведением более широких социальных преобразований, прежде всего при Александре II. Неспособность российской бюрократии к деятельности участию в общественном обновлении в силу ее кастовой отчужденности от общества отмечал один из самых глубоких наших аналитиков XIX века, Б.Н. Чичерин: «Бюрократия может дать сведущих людей и хорошие орудия власти; но в этой узкой среде, где неизбежно господствуют формализм и рутин, редко развивается истинно государственный смысл... Новые силы и новые орудия, необходимые для обновления государственного строя, правительство может найти лишь в глубине общества»<sup>1</sup>.

Любопытной особенностью российской бюрократии было развитое чувство самоиронии. Как писал, например, в «Благонамеренных речах» М.Е. Салтыков-Щедрин, «еще на глазах у начальства она и туда и сюда, но как только начальство за дверь — она сейчас же язык высунет и сама над собою хочет. Представить себе русского бюрократа, который относился бы к себе самому яко к бюрократу, без некоторого глумления, не только трудно, но даже почти невозможно. А между тем бюрократствуют тысячи, сотни тысяч, почти миллионы людей. Миллион ходячих психологических загадок! Миллион людей, которые сами на себя без смеха смотреть не могут, — разве это не интересно?»<sup>2</sup> В этой самоиронии, впрочем, есть изрядная доля цинизма, подразумевающего, что человек не уважает, не воспринимает всерьез ни свои обязанности, ни свою социальную роль как представителя государства, а относится к ним отчасти как к игре, отчасти как к возможности поживиться под прикрытием якобы соблюдения государственного интереса, выполнения законов и начальственных предписаний.

Ведь, с одной стороны, нормой поведения в России всегда считалось формально беспрекословное подчинение начальству, особенно верховному: первые статьи Свода законов Российской империи возводят повиновение власти на уровень божественного закона, предписывая «повиноваться власти его

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Собственность и государство. Т. 2. М., 1883. С. 39.

<sup>2</sup> Салтыков-Щедрин М.Е. Соч.: в 10 т. Т. 5. М., 1988. С. 47.

(императора. — *A. O.*) не только за страх, но и за совесть, как Бог повелевает»<sup>1</sup>. Так что чиновник действовал как бы от Божьего имени, и потому с ним было бесполезно спорить. Зато, с другой стороны, неформальной, но общепринятой нормой поведения был обход закона, уклонение от его фактического исполнения, исходя из принципа «закон что дышло...». Одной из форм такого уклонения служила «договоренность» с чиновником. Кстати, именно «гибкость» исполнителей людодерских законов и распоряжений властей зачастую позволяла людям выжить под гнетом порой становившегося беспредельным деспотизма. В этом один из элементов действительной, а не придуманной российской специфики. Так или иначе, но это открывало для обеих сторон «правоотношения» (думается, без кавычек тут обойтись никак нельзя) морально-психологический простор для взяточничества как почти легитимного способа решения проблем. И здесь мы выходим на тему коррупции.

### Специфика и причины российского взяточничества

Это классическая тема при любом разговоре о наших чиновниках, начиная со старины и кончая современностью. Образ чиновника-мздоимца — почти дежурный для русской литературы, населяет ее страницы от Гоголя до Чехова. А в массовом сознании причисление поголовно всех чиновников к взяточникам считалось само собой разумеющимся. И действительно, в России существовала не просто развитая, но изощренная «культура взяточничества» как по способам вымогательства и дачи взяток, так и по кругу решаемых за взятку дел. При этом масштабы и дел, и размеров взяток росли прямо пропорционально чину взяточника вплоть до очень высоких уровней.

Тематика эта настолько многосторонне и в ряде случаев блистательно описана в нашей литературе, что не нуждается в моем пере. Отмечу лишь в качестве примера высокой «культуры взяточничества» распространность косвенных взяток в формах подарков, пожертвований или приобретения по явно завышенной цене имущества лиц, каким-то образом связанных с «нужным» чиновником. При этом возникали устойчивые связи, система посредников и гарантий выполнения обещанного. Сложились определенные традиции и даже своего рода «этика» отношений в данной сфере. Именно существование таких неписанных правил поведения имел в виду Салтыков-Щедрин, когда говорил, что вкладывать капитал во взятки выгодней, чем в банк, ибо это дает гарантии от неизбежных иначе притеснений со стороны властей.

Всерьез бороться со взяточничеством пытались только наиболее решительные из царей, прежде всего Николай I. Однако лавров он на этом поприще не стяжал, хотя методы применял достаточно «современные», например

<sup>1</sup> Свод Законов Российской Империи. 1906. Т. 1. Ст. 1 и 4.

анализ данных о приобретении чиновниками недвижимости. Но схватить за руку чиновника удавалось редко. Ведь, помимо прочего, во взяточничестве замешаны две стороны, ни одна из которых не заинтересована в разоблачении.

Поэтому, несмотря на все наше уважение к таким источникам, как художественная литература и народная молва, трудно судить о реальной степени распространенности взяточничества. Сколько-нибудь надежных данных на сей счет не существует. Думается, что масштабы его сильно колебались и по периодам, и по районам, и по сферам жизни. Во всяком случае, исходить из тотальной «презумпции виновности» по отношению ко всему чиновничеству достаточных оснований нет. Однако, поскольку отрицать сам феномен было бы нелепо, а подвергнуть его дифференцированному анализу невозможно, ограничимся суждениями о причинах коррупции в среде российского чиновничества. Здесь видятся три основных источника.

Во-первых, это источник «морально-идеологический» — несовместимость самих основ идеологии и психологии абсолютной монархии с идеей гражданской службы как службы обществу. В России, как известно, от веку господствовало представление о государстве как «царевой вотчине»<sup>1</sup>, а о подданных — как бесправных государевых холопах. Отсюда и роль чиновников понималась не как государственная, а как *государева* служба. Холопы же, как мы знаем, блюдут господский интерес лишь постольку-поскольку, норовя при удобном случае компенсировать свое бесправие материально. Потому и чиновники, служа царю больше за страх, нежели за совесть, стремились получить от службы максимум возможного для себя лично.

Во-вторых, это источник политico-организационный: централистская концепция организации государственной власти. Московские, а позднее петербургские правители обычно правили, исходя из принципа максимизации контроля над страной со стороны центра и его наместников. Масштаб контроля умерялся лишь техническими ограничениями (расстоянием, коммуникациями, ресурсами). И поскольку упомянутые «технические» ограничения в гигантской России всегда были велики, фактически в промежуточных звеньях системы, т.е. в руках чиновников разных уровней, оказывались огромные властные полномочия, осуществляемые как бы от лица высшей власти, но по собственному усмотрению и при полном отсутствии ответственности перед управляемым населением.

А чем была в руках российского чиновника возможность «действовать по усмотрению», думаю, излишне объяснять любому, хотя бы в пределах школьного курса знакомому с литературой XIX века. Злоупотребление служебным положением, прежде всего прямое или косвенное вымогательство взяток, было обычновением, почти нормой поведения чиновников на местах и определенно в го-

<sup>1</sup> См., напр.: Ключевский В.О. Указ. соч. Т. 3. С. 16–17, 51, 67 и др.

раздо большей степени, нежели в центре. Кстати, давно подмечено, что в России произвол увеличивается пропорционально расстоянию от столицы.

Другим следствием централизма было то обстоятельство, что, поскольку все, в том числе и благие, начинания правительства инициировались и направлялись из центра, лучшая — наиболее компетентная и честная — часть чиновничества тоже концентрировалась в столицах. Провинция же оставалась в распоряжении корыстолюбивых посредственостей. Между чиновниками губернской администрации и управителями центральных канцелярий существовала почти непреходимая пропасть. Это одно из принципиальных отличий российской администрации от чиновничества таких стран, как, скажем, Германия и Швеция, не говоря уж об англосаксонской традиции построения всей системы не «сверху», а «снизу».

Наконец, в-третьих, это источник чисто финансовый. Низшее и особенно внеклассное чиновничество жило в состоянии крайней бедности, почти на грани нищеты. Оклады были мизерны, к тому же выплачивались бумажными деньгами, что в периоды падения курса ассигнаций еще более уменьшало их покупательную способность. И происходило это на фоне весьма обеспеченной жизни чиновничества высших рангов. Оклады по шкале чинов увеличивались в геометрической прогрессии. Так, в 1842 году оклад действительного тайного советника 1-го класса составлял 21 тыс. рублей серебром, 2-го класса — 12 тыс., тайного (3-й класс) — 675 рублей, тоже серебром, действительного статского советника — 562,5 рубля, но уже ассигнациями, коллежского советника — 225 рублей... А в конце шкалы суммы измерялись уже десятками: титулярный советник получал 75 рублей, а чиновники 13–14-го классов — по 67 с половиной рубля, и, разумеется, тоже ассигнациями. Таким образом, пропасть между 2-м и 14-м классами составляла более 600 раз!<sup>1</sup>

Более того: и в XVIII, и в отдельные периоды XIX века выплата жалованья чиновникам постоянно задерживалась, особенно в провинции. Дело доходило до необходимости давать взятки другим чиновникам, чтобы получить свое жалованье! Естественно, все это, вместе взятое, воспринималось чиновничеством как приглашение «кормиться от дел». По сути, политика государства в этой области состояла в том, что, оно, вместо того чтобы сдерживать своих служащих, предпочитало предоставлять им возможность использовать служебное положение, чтоб «кормиться» от общества. Даже «прогрессистка» Екатерина II не стеснялась объяснять иностранцам, как ловко она использует традиционный средневековый институт «кормления», чтобы получить требуемое в бюджет: «...покуда мне поставляют, качественно и количественно, что я приказала... я считаю себя удовлетворенной и мало беспокоюсь о том, что

<sup>1</sup> См.: Кодан С.В. Развитие и организационно-правовое оформление института государственной службы в дореволюционной России: исторический опыт // Правовое обеспечение государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Екатеринбург, 2005. С. 123.

помимо установленной суммы от меня утаят хитростью или бережливостью»<sup>1</sup>. Тут опять возникают аллюзии с азиатской (имперской) моделью.

Думается, что анализ трех источников коррупции в определенной мере показывает, что ее размах в российском государственном аппарате вызван не какой-то особой порочностью или вороватостью русских, о чем порой любят порассуждать западные и наши собственные русофобы, а причиной более объективной — тотальной отчужденностью власти не только от общества, но и от подавляющей части своих собственных слуг. Поэтому заслуживает особого уважения наличие у российского чиновничества, наряду с пороками, которым посвящена основная часть нашего анализа, и вопреки заданным системой правилам игры, также ряда несомненных достоинств.

### Попытки реформ госслужбы

Мы уже говорили об «идеальном бюрократе» Сперанском и его стремлении поднять образовательный уровень чиновников. Но, кроме того, он вошел в историю российского управления своим всеобъемлющим планом рационализации государственной машины с целью придания ей большей эффективности. Так, по его проекту был в 1810 году образован Государственный совет с функциями «законосовещательного» учреждения, готовившего и представлявшего законопроекты царю на утверждение, а также осуществлявшего контроль над бюджетом и деятельностью министерств. Сами министерства также были коренным образом реорганизованы по плану Сперанского, причем именно тогда в России была заложена основа рациональной, во многом дожившей до нашего времени системы государственного управления. Увы, последующие проекты Сперанского не получили реализации, а «идеальный бюрократ» был принесен в жертву для поддержания имиджа Александра как «доброго царя». Лишь десятилетие спустя, пройдя школу ссылки и губернаторства, он вернулся в Петербург, но, не имея ни былого влияния, ни сил для кардинальных преобразований, ограничился кодификацией законодательства. Именно ему российское государство было обязано изданием полного свода законов империи.

Хотя реформы Сперанского не изменили существа российской госслужбы, они придали ей определенную функциональную эффективность, т.е. достигли того, чего веком ранее безуспешно добивался драконовскими мерами Петр. Колеса управленческой машины стали вращаться более слаженно, а сама она хотя бы внешне стала напоминать западноевропейскую бюрократию, сохранив сущностные отличия от нее. К тому же она по-прежнему оставалась с трудом управляемой и не слишком эффективной. Но все же на фоне предыдущего хаотического состояния прогресс был очевиден.

<sup>1</sup> Цит. по: Пайпс Р. Россия при старом режиме. С. 368.

Наиболее существенные изменения в российском госаппарате начались во времена либеральных реформ Александра II. Как и в других областях жизни, поражение в Крымской войне послужило толчком к обновлению. Чиновничество, как и все вокруг, начало меняться. Новые времена и идеи призывали к механизму управления и новых людей. П.А. Зайончковский, посвятивший динамике российского чиновничества в XIX веке специальную работу, констатировал: «В связи с подготовкой как крестьянской, так и других реформ выдвигаются такие талантливые представители либеральной бюрократии, как братья Н.А. и Д.А. Милютинсы, А.В. Головнин, С.И. Зарудный, Н.И. Стояновский, В.А. Татаринов и др.»<sup>1</sup>. При этом процесс либерализации бюрократии не только затронул столицы, но и перекинулся в провинцию: «Среди губернской администрации появляются такие честные, образованные и либерального образа мыслей губернаторы, как В.А. Арцимович, К.К. Гrot, А.Н. Muравьев (бывший декабрист. — A. O.), В.И. Ден. Однако число их было невелико»<sup>2</sup>. К этому списку можно добавить М.Е. Салтыкова-Щедрина — вице-губернатора сначала в Рязанской, а потом в Тверской губернии, а также ряд других имен.

Думается, несмотря на пессимизм завершившей цитату ремарки Зайончковского, движение вперед было очевидным. Реформы, в отличие от предыдущих царствований, носили не авторитарный, а либеральный характер. Поэтому и чиновничество даже без специальных мер просто вынуждено было меняться, причем изменения затронули не только высший уровень чиновной иерархии. Пришедшие к руководству ведомствами либеральные руководители нуждались в опоре и потому, вопреки сопротивлению инертной чиновничьей массы, стали и ближайших сотрудников подбирать из числа единомышленников. А те стремились распространить эту волну обновления еще дальше, на следующий этаж иерархии<sup>3</sup>.

Увы, «розовый период» продолжался недолго. Изменения не успели пустить глубокие корни. События 1 марта 1881 года и здесь сыграли свою трагическую роль. Рука Желябова со товарищи походя столкнула российскую бюрократию, только-только начавшую выбираться из авторитарного болота, обратно. Строго говоря, попытные движения начались еще раньше, но их можно рассматривать как борьбу старого с новым с неясным исходом. А после 1 марта исход этой борьбы определился. Стрелка вектора твердо показала назад. Россию, по совету Победоносцева, опять попытались «подморозить». Катастрофические результаты этого курса оказались в историческом смысле очень скоро — уже через два десятилетия.

<sup>1</sup> Зайончковский П.А. Правительственный аппарат... С. 186–187.

<sup>2</sup> Там же. С. 190.

<sup>3</sup> См., напр.: Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел; Милутин Д.А. Дневник // Александр Второй. Воспоминания. Дневники. СПб., 1995.

Впрочем, даже реакционность высшей власти сама по себе полностью не закрывает возможности для административных, а то и для более широких реформ, лишь бы они непосредственно не «подрывали основы». Но для успеха здесь, как, впрочем, и во многих других подобных делах, нужны личности. И хотя авторитарная система в целом блокировала выдвижение на государственные посты талантливых людей, все же случались и исключения.

Наиболее ярким таким исключением последних двух царствований стал С.Ю. Витте — министр путей сообщения, министр финансов, председатель Кабинета, а затем и первый председатель Совета министров «послеманифестной» (1905 год) России. Человек блестящих способностей, аналитического ума и кипучей энергии, резко выделявшийся на сером фоне, господствовавшем в окружении последних российских императоров, Витте сделал максимум возможного для того, чтобы предотвратить падение России в пропасть революционной катастрофы, — он пытался заставить Николая принять институты ограничения монархии, уберечь его от пагубных влияний и распространенных при дворе настроений «православного язычества», предотвратить бессмысленную и пагубную войну с Японией, организовал строительство железнодорожной сети, до наших дней составляющей костяк транспортной системы России, провел блистательную финансовую реформу, обеспечившую устойчивость российского рубля на десятилетия вперед и вопреки авантюристической внешней политике, провел ряд мер по развитию отечественной промышленности, сумел, наконец, в обход правил Табели о рангах ввести в аппарат сначала Минфина, а затем и других ведомств свежих людей «со стороны», не растративших на ступенях чиновной лестницы талантов, знаний и присущего российским интеллигентам тех времен стремления «сделать жизнь лучше»<sup>1</sup>. Увы, его начинания общеполитического плана не могли остановить скатывание страны в пропасть, но заложенным им капиталом технической, административной и социальной модернизации общество пользовалось долго, невзирая даже на смену политического строя. Витте, этот «Спешанный времени закат» Империи, закончил жизнь в отставке и забвении и умер через несколько месяцев после начала Первой мировой войны, знаменовавшей окончательный крах режима.

Подытоживая, можно сказать, что наша государственная служба получила от прошедших столетий неоднозначное, т.е. не во всем плохое, наследие, заслуживающее серьезной аналитической «инвентаризации». В частности, ясно, что нам не обойтись как без пересмотра вековечной российской традиции доминирования государства над обществом, так и без отказа от традиции фетишизации чинов. Вместо этого нам нужно создать подлинно *гражданскую* (civil) службу, ответственную не перед партией, не перед «хозяином», пусть

<sup>1</sup> Витте С.Ю. Воспоминания : в 3-х т. М., 1960.

даже демократически избранным, а перед оплачивающим ее деятельность обществом, решительно противостоять тенденции возрождения духа и атрибутов традиционной российской «государевой службы».

Салтыков-Щедрин когда-то с горечью заметил, что из всех европейских достижений мы заимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе к тому же уже отказались. Прошел еще век с четвертью, но ситуация в этом отношении, похоже, не слишком изменилась. Думается, что устойчивость подобных традиций, переживающих радикальные изменения как в «базисе», так и в «надстройке», одно из серьезных препятствий на нашем пути к открытому демократическому обществу. Суждено ли нам пройти этот путь, во многом зависит от нашей решимости и умения эти традиции преодолеть.

## Советское чиновничество

### Ранний этап

Летом 1917 года В. Ленин написал работу «Государство и революция», основным пафосом которой была необходимость упразднения — «отмирания» — государства как орудия эксплуататорских классов. Отсюда, соответственно, вытекала и необходимость упразднения чиновничьего аппарата с заменой его «выборными представителями трудящихся». Декрет ВЦИК и СНК от 24 ноября 1917 года ликвидировал прежнюю иерархию госслужащих и зафиксировал, что «все гражданские чины упраздняются... и наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) уничтожаются»<sup>1</sup>, фактически оформив подготовленный Временным правительством двумя месяцами ранее проект. Однако почти мгновенно выяснилось, что фразеология о государстве-коммуне, в котором не будет профессиональной бюрократии и все станут управленцами («каждая кухарка будет управлять государством»), была не более чем популистской демагогией, имевшей целью захватить власть в собственные руки.

Новый госаппарат начал формироваться прежде всего из членов РКП(б). Принципы отбора были прежние: личные контакты кого-либо из руководства партии с будущим назначением по революционной деятельности; социальное происхождение и преданность целям партии. В результате к 1920 году более половины коммунистов стали служащими советских учреждений. Советы формально продолжали функционировать, однако постепенно теряли значение. Происходило сращивание большевистского и советского аппаратов с центром принятия решений в партийных органах. Вместо провозглашенного

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 72.

первоначально советского коллегиального самоуправления утверждается принцип единоличия.

Однако быстро стало очевидным, что партийные кадры не обладают ни квалификацией, ни умениями для управления. Далеко не во всех управленческих ситуациях окрик, размахивание маузером, угроза репрессий (отнюдь не голословная) могут заменить обычные управленческие механизмы. Пришлося «смирить гордыню» и привлечь значительную часть старого чиновничества в государственный аппарат. Управленцы согласились работать не только из-за силового давления, а оно было значительным, включая методы ВЧК, но и в силу необходимости — госслужба была для них единственным источником средств для жизни. Согласно первой переписи служащих, проведенной в Москве в августе 1918 года, удельный вес старого чиновничества среди служащих в советских государственных ведомствах составлял: в ВЧК — 16,1%, в НКИДе — 22,2%, во ВЦИК, Ревтрибунале при ВЦИК, Наркомнаце и Управлении делами Совнаркома — 36,5–40%, в НКВД — 46,2%, в ВСНХ — 48,3%, Наркомюсте — 54,4%, Наркомздраве — 60,9%, в Наркомате по морским делам — 72,4% и т.д. Среди руководящих сотрудников центральных государственных органов число служащих с дореволюционным стажем колебалось от 55,2% в Наркомвоене до 87,5% в Наркомфине<sup>1</sup>. Конечно, при этом так называемые буржуазные спецы работали под неусыпным контролем «комиссаров» — представителей большевистской партии.

Таким образом, в первые годы советской власти корпус государственных служащих состоял как бы из двух частей: новая, советская «идейная» управленческая бюрократия и бюрократия унаследованная, старая. Последняя постепенно размывалась, либо полностью адаптируясь к новым временам и принципам, либо вытесняясь, в том числе репрессивными методами, по мере того как управленцы советской генерации обретали квалификацию и знания. На «вымывание» кадров «буржуазных спецов» работала совокупность факторов, и они как статистически значимая группа исчезли в госаппарате к началу 1930-х годов.

Гораздо быстрее происходило разбухание аппарата. Вопреки собственной официальной идеологии, захватившие власть большевики, особенно на первом, донэповском, этапе так называемого военного коммунизма, стремились максимально подчинить всю жизнь страны государственному контролю. А для этого требовалось большое количество служащих, которые бы все учитывали, контролировали, распределяли и управляли. Госаппарат разбухал с ужасающей быстротой. В.Д. Бонч-Бруевич писал по этому поводу: «Не прошло и нескольких месяцев нового бытия, как Петроград и Москва, а за ними все го-

<sup>1</sup> См.: Ирошников М.П. Председатель Совнаркома Владимир Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917–1918 гг. Л., 1974. С. 424–427.

рода и веси необъятной России битком были набиты новым чиновным людом. Кажется, от самого сотворения мира до наших дней не было нигде под солнцем такого колоссального, вониющего числа чиновников, как в дни после Октябрьской революции». Согласно переписи 1920 года в Москве числилось не менее 230 тыс. служащих государственных учреждений. Правда, немалую часть этого слоя составляли занимавшие низовые должности так называемые совбарьши, пришедшие на технические должности и готовые на любую работу, лишь бы как-то прокормиться в охваченной голодом стране. Но, так или иначе, в 1921 году бюрократия в Советской России составляла 5,7 млн человек<sup>1</sup>. Для сравнения: в 1913 году в Российской империи, при значительно большей численности населения — 174 млн человек, на государственной службе находилось 253 тыс. чиновников<sup>2</sup>.

Население Советской России превратилось в подданных чиновников. Бесконтрольность бюрократии при отсутствии демократических институтов и крайней слабости нормативно-правовой базы для работы госорганов порождала злоупотребления властью, самоуправство, протекционизм, коррупцию, волокиту и другие неизбежные язвы. Уже в первые годы большевистской власти все это проявилось в полной мере.

### Создание номенклатурного строя

Номенклатурный принцип начал складываться сразу после прихода большевиков к власти, но в полной мере оформился к концу 1930-х годов и просуществовал до конца 1980-х — полстолетия (номенклатура была упразднена Постановлением Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 года). Он был всеохватным в сфере управления, хотя не имел правового оформления. Руководящие посты могли быть заняты только членами компартии, рекомендованными на эти должности соответствующими партийными комитетами. Вообще, *номенклатура* — это перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях, кандидатуры на которые рассматривались и утверждались партийными комитетами — от райкома до ЦК, а также список людей, из числа которых эти назначения производятся. Иными словами, это замкнутый социальный слой «начальников» всех уровней.

Так же, как сама партия делилась на «внешнюю», т.е. составлявших ее основную часть рядовых членов, и «внутреннюю», ее руководящее ядро («орден меченосцев», по выражению Сталина), так и аппарат советской бюрократии был неоднороден. Иногда всю управляющую бюрократию советского периода называют номенклатурой, но это неточно. Номенклатурой являлась лишь

<sup>1</sup> См.: Правительственный вестник. 1989. № 6. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Россия :энциклопедический словарь. Л., 1991. С. 265. (Без военного и морского ведомств).

часть бюрократии, занятая на ответственной управленческой работе разного уровня. Основная масса чиновников была занята на рядовой работе в отделах, канцеляриях и т.п.

Номенклатура начала формироваться еще при Ленине, который относился к этому противоречиво и даже в одном из своих последних текстов написал, что коммунисты стали бюрократами, и если что нас и погубит, то именно это. Правда, не следует забывать, что он сам породил и выпустил из бутылки этого джинна.

Но, конечно, подлинным творцом «нового класса» стал Сталин. Он занял считавшуюся технической должность генерального секретаря партии в 1922 году, а уже в 1923-м были сформулированы в соответствующих документах, которые никогда не публиковались, основные принципы отбора и назначения работников номенклатуры. Списки номенклатурных должностей являлись строго секретными. Сталин так определил требования к номенклатуре: «..люди, умеющие осуществлять директивы, могущие понять директивы, могущие принять директивы, как свои родные, и умеющие проводить их в жизнь»<sup>1</sup>. Недальновидные шутники того времени называли его «товарищ Картотеков». Но на самом деле он создал, отладил и постоянно использовал номенклатурную систему в качестве главного инструмента своей личной власти.

Критерии отбора в эту зловещую систему были противоположными принципам merit system. Явный приоритет отдавался так называемым политическим качествам. Квалификация, деловые качества, способности были отодвинуты на второй план, а порой даже служили факторами негативными. В условиях однопартийной диктатуры это открыло демагогам и карьеристам путь для рывка на место под солнцем. Возник ухудшенный вариант описанной нации в разделе о США spoils system — ухудшенный потому, что партия была единственной и несменяемой, о какой-либо политической конкуренции, не говоря уж о демократических процедурах, нельзя было и мечтать. «Классик» изучения проблемы номенклатуры М. Восленский видит исторический смысл сталинского периода номенклатуры в том, что «в правящем слое общества коммунисты по убеждению сменились коммунистами по названию»<sup>2</sup>. И в ходе этой смены руками чекистов был пролит океан человеческой крови. Как говорил со страшной откровенностью в разгар «сезона охоты» на первые поколения номенклатуры один из главных руководителей системы террора 1937–1939 годов Л. Каганович, «мы снимаем людей слоями».

При этом уровень управленческого слоя в результате этих «чисток» существенно падал. Один из наших величайших ученых XX века В.И. Вернадский пи-

<sup>1</sup> Стalin И.В. Соч. Т. 5. С. 225.

<sup>2</sup> Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М., 1991. С. 103. Желающим более полно познакомиться со сталинскими и вообще советскими властными механизмами рекомендуем другую классическую работу: Авторханов А. Технология власти. М., 1992.

сал в 1938 году в своих дневниках, что нравственный и умственный уровень лидеров вызывает его серьезную тревогу: «Дела идут все хуже, власть глупеет на глазах, при непрерывной смене функционеров уровень каждого следующего призыва все ниже. В партии собираются подонки и воры. Народ живет в неведении, верит всему, власть держится на терроре, делают дело только сознательные специалисты, масса ссыльных интеллигентов. В действительности верхушка — деловая — ниже среднего умственного и морального уровня страны»<sup>1</sup>.

Сначала в составе новой элиты были отнюдь не только беспринципные карьеристы, но и подвижники (фанатики) коммунистической идеи. Но даже тогда они, за исключением самого высшего слоя, составляли хотя и яркое, но все же явное меньшинство. По мере же укрепления режима удельный вес и значение «идеалистов» в составе новой элиты и вовсе упали. Ведущие позиции захватывали разного рода приспособленцы-карьеристы. Создатели политической гильотины сами в конечном счете стали ее жертвами. Морально-этической основой такого развития событий стало торжество принципа морального релятивизма. Мораль стаи, как их тогда с подобострастием называли, «сталинских соколов», была довольно проста и функциональна, что обеспечивало ей живучесть.

Во-первых, ее характеризовало отсутствие каких-либо нравственных сапозаретов, табу. Во-вторых, одним из фундаментальных принципов ее «морального кодекса» было нерассуждающее повиновение сильному, т.е. обладающему в данный момент реальной властью. Третьих принципом было расчетливое использование идеологических клише и политической демагогии в качестве оружия в борьбе за власть и жизненные блага. К этому можно добавить еще одномерность восприятия мира, отсутствие потребности в рефлексии и даже не очень массовое, но все же статистически значимое вовлечение в ее состав людей с некрофильским психологическим типом личности.

Люди, сумевшие пробиться в новую политическую элиту, в большинстве были не деятелями, но дельцами, игравшими в страшную игру с высочайшими ставками и по правилам, близким к правилам преступного мира, мафии. В основном, в отличие от первой — ленинской — «команды», это были люди малокультурные, неотесанные и примитивные по стандартам цивилизованного мира. Однако с позиций установленных Сталиным правил игры они были весьма изворотливыми. Те же из них, кто отвечал общепринятым критериям культурности и образованности, либо довольно быстро вымерли (Чичерин, Красин, Луначарский), либо были оттеснены на периферию или уничтожены (Литвинов, Бухарин, Вознесенский), либо — самый страшный вариант — стали «интеллигентными преступниками», как Вышинский, т.е. полностью под-

<sup>1</sup> Вернадский В.И. Дневники. М., 2001; цит. по рецензии: Аксенов Г.П. Последний деятель свободы // Отечественные записки. 2007. Т. 35. С. 355.

чинили свои знания и способности достижению аморальных, преступных целей. Причем это относится и к тем «эквилибристам», кому всегда удавалось оказаться в русле «единственно верной генеральной линии» — распространенное клише советских времен, подразумевавшее способность мгновенно приспосабливаться к любым спущенным с политического «верха» лозунгам и командам, — и к членам различных оппозиций, иногда в какой-то мере действительных, а гораздо чаще мнимых, изобретенных противниками и конкурентами с истребительными целями.

Конечно, было бы неверно ставить под сомнение искренность веры многих людей сталинской эпохи в непогрешимую мудрость руководства страны (очень немногие достигали «вернадского» уровня понимания происходящего) и возможность сделать в те годы карьеру честными средствами, а тем более существование немалого числа таких честных карьер. Однако не такие люди были «козырными картами» режима, не они получали преимущество в игре по заданным властью правилам. Режим наибольшего благоприятствования действовал отнюдь не в интересах выдвижения наиболее способных и достойных. Атмосфера эпохи способствовала процветанию людей иного сорта<sup>1</sup>.

Распределение управленцев по «этажам» было даже более жестким, чем в соответствии с Табелью о рангах. Номенклатура ЦК была высшим разрядом и насчитывала в 1980 году примерно 22,5 тыс. человек, но в «горбачевский период» сокращалась и к 1988 году «опустилась» до 18 тыс., а к 1990-му — «аж» до 15 тыс. Далее шла номенклатура обкомов, горкомов, райкомов. Точных данных о численности этих разрядов нет. М. Восленский оценивает общий размер номенклатуры в 750 тыс. человек. В Конституционном суде в начале 1992 года, во время «процесса над КПСС», называлась цифра до двух миллионов. Очевидно, справедливы соображения о колебаниях ее численности, но в целом этот вопрос еще ждет своих исследователей.

Разумеется, для управления подобным механизмом необходима соответствующая структура. Для этого в партийных органах: ЦК, губкомах (впоследствии обкомах), райкомах — возникли учетно-распределительные отделы, затем переименованные в оргинструкторские, а потом в отделы административных органов. Но суть самой модели от этого не менялась.

О привилегиях номенклатуры написано и сказано — особенно на рубеже смены эпох, в конце 1980-х — начале 1990-х годов — больше, нежели о каких-либо других чертах советской номенклатуры. Это позволяет нам быть в данном вопросе краткими. Привилегии как таковые возникли еще в самые первые — совсем голодные — годы, когда просто нормальное удовлетворение та-

<sup>1</sup> Подр. об этом см.: *Оболонский А.В. Человек и власть: перекрестки российской истории. М., 2002. С. 339–345.*

ких физиологических потребностей, как приличное питание, возможность жить и работать в тепле, медицинская помощь и т.п., уже было привилегией. Но постепенно они достигли масштабов, просто несопоставимых с уровнем жизни «простых» граждан. При этом одним из ключевых принципов раздачи «пряников» привилегий была их строгая ранжировка, что стало почти безотказным механизмом подчинения и воздействия на сознание их обладателей, средством манипулирования номенклатурной бюрократией.

Была создана развитая, строго ранжированная система привилегий, которая постоянно совершенствовалась. Для номенклатуры за счет государства строилось лучшее жилье, создавалось специальное медицинское и санаторное обслуживание, велось снабжение лучшим продовольствием, предоставлялись государственные дачи, устанавливались специальные пенсии (персональные пенсии союзного и республиканского значения), даже похороны производились на особых кладбищах и по особому разряду. Чтобы не потерять возможность жить в уютном «спецмире», надо было играть по правилам. Привилегии рядовых государственных служащих были гораздо скромнее и выражались прежде всего в «пакетах» с продовольствием, доступе к дефицитным товарам, возможности получать без очереди жилье, хорошие санаторные путевки и др.

На эти темы можно долго и «вкусно» рассуждать. Но здесь достаточно ограничиться описанием самого механизма этого сорта управления людьми, а не расписывать конкретные виды «пряников». Поэтому завершим речь об этом «аппетитными» заголовками нескольких параграфов книги М. Восленского: «Кому на Руси жить хорошо», «Невидимая часть зарплаты номенклатуры», «Номенклатурный бакшиш», «Социальный апартеид», «По спецстране номенклатурии», «За семью заборами»...<sup>1</sup>

Но «пряник» привилегий сочетался в сталинские времена с «кнутом». Путь наверх по номенклатурной лестнице был в те годы связан с серьезным риском не просто в однажды быть выброшенным из системы, но и оказаться обитателем «страны ГУЛАГ», а то и быть физически уничтоженным по абсурдным обвинениям. Самыми популярными из них были шпионаж, вредительство, заговоры против руководства страны. Частичную их «рациональность» с точки зрения манипуляции массовым сознанием можно объяснить намерением списать на чиновников ответственность за экономические и политические провалы. Так, Сталин в письме к В. Молотову указывал: «Надо бы все показания вредителей по мясу, рыбе, консервам и овощам опубликовать немедля... а через неделю дать извещение от ОГПУ, что все эти мерзавцы расстреляны. Их всех надо расстрелять»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Восленский М.С. Человек и власть... Гл. 5 – «Номенклатура – привилегированный класс Советского Союза».

<sup>2</sup> Коммунист. 1990. № 11. С. 104.

Репрессии особенно масштабно коснулись государственных служащих в годы большого террора. В 1937–1939 годах партноменклатура повсеместно обновлялась не менее 2–3 раз<sup>1</sup>. В те годы, в отличие от других волн государственного террора против своего народа, маховик репрессий больше всего прошелся по номенклатуре – совнаркомовским работникам, сотрудникам наркоматов, офицерскому корпусу Красной Армии, директорскому корпусу... Новая волна репрессий прошла по госаппарату в конце 1940-х – начале 1950-х годов, на излете сталинского правления.

После смерти Сталина и особенно в брежневскую эпоху мнимого благополучия, а на деле застоя и постепенного гниения системы репрессивная машина была приостановлена и страх перестал довлеть над чиновниками. Они обрели большую самостоятельность и независимость, но одновременно некоторая гласность сделала их более уязвимыми, выявила некомпетентность, низкую культуру многих из них. Малоподвижная, законсервированная система отторгала все новое. Роль бюрократии во всех сферах жизни возросла, список номенклатурных должностей расширился, увеличились сроки пребывания в должности. Сформировались устойчивые группы управленцев, которые консолидировались вокруг чиновников, занимавших более высокие должности и выступавших в роли патрона. Система личного патронажа, строившаяся на базе личной преданности и сформировавшаяся в 1960–1980-е годы, охватила всю бюрократию сверху донизу. Решение того или иного государственного вопроса, занятие важного поста зависело от исхода борьбы между группами-кланами и степени влияния патрона.

Некоторые министры ставили рекорды пребывания в должности – 20 и более лет. Коррупция среди чиновников приобрела значительные масштабы, государственная бюрократия смыкалась с мафиозными группировками. Появились черты, свидетельствующие о превращении бюрократии в наследственную, возросла роль родственных связей. К концу жизни Л. Брежнева в составе ЦК КПСС оказались его сын (первый заместитель министра внешней торговли) и его зять (первый заместитель министра внутренних дел). То же происходило и на других этажах управления – родственники и близкие секретарей республиканских ЦК, крайкомов и обкомов получали престижные должности в госаппарате и преимущества при продвижении по службе.

Произошедшая на заре Советов отмена специального статуса чиновничества как агента публичной власти с заменой его кормушкой номенклатурных привилегий парадоксальным образом сочеталась с полным юридическим бесправием чиновников. С точки зрения трудового права они оказались еще более незащищенными, чем остальные категории населения. Если рядовые работники внеуправленческой сферы могли, в случае их произвольного

<sup>1</sup> См.: Советское общество. Возникновение, развитие, исторический финал. М., 1997. С. 418.

увольнения с работы, обжаловать это в суде, т.е. хотя бы в относительно независимой инстанции, и во многих случаях добивались восстановления, то чиновники такой возможности были лишены.

Для этого существовал «список 1» — своего рода приложение к Кодексу законов о труде, в котором были перечислены практически все управленческие должности. Лица, их занимавшие, не имели права обращаться в суд в случае трудовых конфликтов. Отсутствие даже теоретической возможности судебной защиты делало их целиком зависимыми от администрации и партийных органов с очевидными последствиями такого бесправия. Псевдоальтернативой обычным для демократических стран административным судам и иным механизмам правовой защиты чиновников были все те же партбюро и партийные органы, от которых людям зачастую и надо было искать защиты.

После всех критических стрел, выпущенных в адрес номенклатуры на предыдущих страницах, следует, однако, сказать, что, при своих несомненных недостатках и даже пороках, она в персональном отношении, во всяком случае в постсталинский период, была не так уж катастрофически плоха — как минимум *лучше своей общественной репутации*. Достаточное число чиновников, в основном среднего уровня, были людьми более или менее квалифицированными, особыми привилегиями не обладавшими и работавшими, как говорится, не за страх, а за совесть. Благодаря этим рабочим лошадкам система во многом и держалась. А иногда им даже удавалось смягчать, как-то купировать негативные последствия неквалифицированных решений, принимавшихся партийными бонзами на высших уровнях власти. Другое дело, что возможности их обычно были ограничены. Не они заказывали музыку. Аппарат управления на 3/4 был лишь исполнительным органом аппарата партийного.

Дело было не в людях, а в системе. Сама система номенклатурного правления была в корне порочна и стала одним из значимых факторов банкротства советского режима и его последующего краха. А применительно к условиям современного, столь динамично меняющегося мира она просто контрпродуктивна, никак не соответствующая реальным требованиям к управленческим процессам и, следственно, объективным требованиям рынка труда. Поэтому любые тенденции «регенерации» номенклатурных принципов формирования управленческих кадров представляются абсолютно неприемлемыми, не отвечающими объективным общественным потребностям и потому просто опасными.

## ГЛАВА 9. НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ И STATUS QUO РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ

### Реформы или псевдореформы?

#### Раунды борьбы вокруг реформы

Необходимость серьезно реформировать существовавший в СССР государственный аппарат, пересмотреть его кадровый состав, цели, задачи, формы деятельности в соответствии с принципиально новыми экономическими, политическими, социальными основами российской государственности, складывавшейся на развалинах обанкротившейся советской системы, настоятельно диктовалась жизнью еще с перестроечных, позднесоветских времен. И дело отнюдь не в том, что советский аппарат был таким уж безнадежно плохим, просто радикально изменились условия работы и требования к нему. Однако задача эта оказалась очень непростой. Поэтому, несмотря на относительную краткость постсоветского периода российской истории, можно насчитать уже, по крайней мере, пять попыток реформирования нашей государственной службы. И процесс пока весьма далек от завершения. Почему же он оказался столь долгим, мучительным и до сих пор мизерным по своим результатам?

С нашей точки зрения, в основе событий вокруг реформы госслужбы в течение всех этих лет лежала и лежит скрытая, закамуфлированная борьба между двумя тенденциями — либо осуществить псевдореформу, т.е. минимизировать практические изменения или даже по возможности сделать шаг назад, в брежневские, а то и в досоветские времена, максимально легитимировав привилегированный статус бюрократической корпорации, либо провести подлинную модернизацию администрации, сформировать ее новый тип, который отвечал бы нынешним потребностям страны, сегодняшним и грядущим вызовам времени. Другими словами, происходила и продолжается, в сущности, непримиримая борьба между двумя принципиально несовместимыми моделями госаппарата.

Первая модель — это извечная для России (включая советский период) *государева служба*, т.е. служба, ориентированная в первую очередь на обслуживание нужд «хозяина государства» независимо от его формального титула или даже от того, воплощена ли эта роль в одном лице либо группе лиц (такую функцию играло в некоторые периоды нашей истории Политбюро), которой, уступая требованиям времени, достаточно лишь придать новую форму, некоторые новые черты. Вторая модель — это новая для России публичная служба, приоритетом которой является обслуживание нужд граждан, оказание им публичных услуг. Исходя из этой принципиальной посылки, приступим к

краткому рассмотрению основных черт, векторов следовавших одна за другой попыток реформирования госаппарата начиная с 1991 года.

### ***Первый раунд (1991–1995)***

Несмотря на драматические заявления первой группы взявшимся за реформу лиц относительно того, что новый российский госаппарат якобы пришлось создавать практически заново, едва ли не с нуля, на самом деле он был не чем иным, как фактическим преемником своего советского предшественника, причем как в персональном отношении, так и в стиле, навыках управления. В перестроечные времена такой стиль называли «командно-административной системой». И тут, на наш взгляд, плохую службу ненамеренно сослужил указ о «департизации госаппарата» от июля 1990 года, запрещавший деятельность в последнем партийных организаций.

Указ преследовал благую цель — устраниТЬ из аппарата влияние КПСС, превратить его в нейтральный административный инструмент — и казался естественным шагом в рамках логичного и казавшегося тогда самоочевидным стремления *декоммунизировать Россию*. Но на деле он парадоксальным образом практически закрыл возможности для изменения кадрового состава госаппарата, чего настоятельно требовала сама логика перемен, трансформация типа государства и его экономической базы. Жизненно необходимые кадровые перемены, замена лиц у рычагов управления были подменены формальным актом упразднения парторганизаций в министерствах и других управленических органах. В результате осуществлять реформы стали в основном те же люди, которые весь свой опыт приобрели в прежней, принципиально иной системе отношений и во многом выполняли роль приводных ремней монопольно правившей и принимавшей все основные решения КПСС-ной системы власти.

Формально процесс действительно начался как бы с нуля. 28 ноября 1991 года президентским указом было образовано Главное управление по подготовке кадров при Правительстве Российской Федерации. Функции этой структуры были, однако, существенно шире. Фактически она монополизировала всю работу по формированию госслужбы, что достаточно точно отразилось в ее сокращенном названии — «Роскадры». Возможно, само по себе это было бы приемлемым вариантом, если бы новая структура действительно занялась реформой госаппарата. Однако ключевой вопрос — *какая госслужба нужна новой России* — не только не был решен, но даже не был всерьез поставлен и хотя бы сформулирован. Не эта концептуальная проблема, а совсем другие вопросы оказались в центре повестки дня.

Помимо типичного для бюрократических структур вопроса «кто главный», или, другими словами, «кто заказывает музыку», главной оказалась борьба за контроль над весьма привлекательной и немалой по объему частью комму-

нистического наследства — за систему бывших высших партийных школ, во главе которой стояла проверенная десятилетиями кузница кадров для высших слоев партаппарата — Академия общественных наук при ЦК КПСС. На более низких, в частности местных, уровнях эта борьба трансформировалась в противостояние двух типов учебных заведений, претендовавших на роль главного поставщика кадров для государственного аппарата — упомянутой структуры АОН–ВПШ и соответствующих профильных учебных заведений обще-гражданской системы высшего образования, т.е. университетских факультетов и институтов соответствующего профиля. Победили «наследники партии». Они лучше понимали свой групповой интерес, были готовы бороться за него всеми средствами и к тому же сохранили больший доступ к верхнему слою нереформированной и потому поддерживавшей их бюрократии. Такой исход имел весьма негативные последствия для кадрового обновления всего госаппарата, поскольку преподавательский состав бывших учреждений так называемой партучебы носил весьма специфический характер. Он отбирался партийными органами по критериям идеологической преданности, по способности и готовности повышать квалификацию прежде всего партийных работников разного уровня, т.е. тренировать людей для выполнения функций защитников и проводников политики тоталитарного государства. И, разумеется, там, несмотря на определенную внешнюю модернизацию, тогда господствовали в основном ностальгически-антиреформенные, а то и реваншистские по отношению к посткоммунистической России настроения, что, разумеется, включало и антирыночную ориентацию.

Тем не менее именно туда пошли основные бюджетные потоки, выделенные для переподготовки кадров. Именно там в основном проходили курсы повышения квалификации администраторы для нового российского госаппарата. Более того, именно прямой наследник АОН — Российская академия государственной службы (тогда — Академия государственного управления) заполучила роль главного советника по реорганизации госслужбы.

Представляется также весьма симптоматичным выбор советников при обращении к зарубежному опыту: роль ведущего авторитета играли тогда представители французской административной школы, А она, как было описано в соответствующей главе, при всех своих достоинствах, всегда отличалась консерватизмом, а в те времена явно была в арьергарде тех перемен в области модернизации госаппарата и попыток дебюрократизации государственной службы, о которых рассказывалось в предыдущих частях книги. У нас же стали извлекать орудия из давно устаревших арсеналов. В результате предлагавшиеся на этой стадии (и отчасти затем реализованные в Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года) изменения вносили мало нового, а отчасти — хуже того — возрождали архаичные модели. Реанимировались формы даже не вчерашнего, а позавчерашнего дня.

Наиболее показательным в этом отношении представляется фактическое возрождение установленной без малого три века назад Табели о рангах. Думается, можно сказать, что отмена особого корпоративного статуса нашего чиновничества — один из немногих реальных позитивных результатов большевистского переворота 1917 года. И вот горький парадокс — в числе первых шагов новой демократической России оказалось фактическое его возрождение.

Между тем, как было описано в предыдущей главе, в России не только столь выдающиеся и перспективно мыслившие государственники, как М.М. Сперанский, но и почти все без исключения монархи еще в XIX веке поняли, что позитивный потенциал лежавшего в основе Табели принципа высуги почти исчерпан, тогда как ее негативные следствия все более сказываются. Неслучайно каждое новое царствование начиналось борьбой за ее отмену. На Западе всевозможные шкалы чинов и должностей всегда играли гораздо меньшую роль, чем у нас. Столь свойственная российскому «оказенному» сознанию особая «мистика чина» (выражение Ю.М. Лотмана) существовала еще разве что в Пруссии и Австро-Венгерской империи, да и то не в той мере, как в России. Сейчас же практически вся мировая практика признает, что малоподвижная шкала рангов представляет часть доставшихся по наследству от прошлого, отживших моделей государственного устройства, которую пытаются если не устраниТЬ, то максимально ограничить. Горькое замечание Салтыкова-Щедрина, что из всех европейских достижений мы позаимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе уже отказались, увы, и сегодня не потеряло актуальности. Более того, именно тогда в определенных кругах стала муссироваться идеологема о бюрократии как о своего рода «новом дворянстве» (позднее, в 2000-е, подобным сомнительным неформальным титулом главной скрепы государства были увенчаны «чекисты»). Таким образом, был возрожден институт, неадекватность которого стала многим очевидной еще в XIX веке.

Зато реальная и, может быть, даже ключевая проблема — вливание в аппарат новой крови, создание действующих механизмов отбора квалифицированных кадров, не говоря уж о возможностях их ротации, не была решена. До тех пор пока не заработали биологические факторы, связанные со сменой поколений, степень преемственности чиновников в аппарате достигала 60–70 (а в некоторых ведомствах — и более) процентов. Основная часть прежнего состава — советская номенклатура, формировалась по принципу «приоритета политических качеств над деловыми», сохранила свои позиции. Таким образом, практические меры по кардинальным реформам, прежде всего в сфере экономики, досталось осуществлять тем людям, которые всю свою профессиональную жизнь работали в принципиально иной — антирыночной, административно-командной системе отношений. Думается, что многие сложности того периода объясняются этим обстоятельством.

И хотя весной 1994 года Роскадры были ликвидированы, политика в данной сфере мало изменилась. Это, в частности, отразил и упомянутый закон 1995 года. Поэтому, давая общую оценку этому раунду, можно заключить, что в целом происходил не прогресс, а, напротив, нараставшее отставание государственного аппарата от реформ в других областях экономической и социальной жизни общества.

### *Второй раунд (1997–1998)*

Поначалу он складывался более обещающе. По распоряжению президента Б.Н. Ельцина была создана Комиссия по государственному строительству (позднее переименованная в Комиссию по административной реформе). Инициатором и вдохновителем всей работы был тогдашний помощник президента М.А. Краснов, значительную роль сыграл и другой помощник — Г.А. Сатаров. Одним из центральных ее направлений стала разработка концепции подлинной модернизации госслужбы, причем не столько в структурном, сколько в кадровом разрезе. Состав группы по реформе госслужбы был относительно небольшим, но, что важно, она в основном состояла из независимых специалистов в данной области. Возглавлял группу автор этой книги. В основе идеологии нашей работы лежало стремление создать впервые в истории России не какую-либо новую модификацию «государевой службы», а службу публичную, которая бы отвечала критериям не только прагматической, функциональной для политического руководства эффективности, но в первую очередь эффективности социальной, т.е. работала бы прежде всего не на «начальство», а на граждан, на налогоплательщиков. Концепция основывалась как на тщательном изучении российской специфики, так и на новейшем опыте реформ государственной службы в ряде ведущих западных стран, прежде всего англосаксонских, где были сделаны наиболее радикальные и решительные реформенные шаги. В своих принципиальных моментах концепция была разработана к осени 1997 года.

Ключевыми принципами идеологии реформы стали:

- 1) переход от «государевой службы» к службе публичной;
- 2) обеспечение открытости и прозрачности государственной службы, а также защиты граждан от давления и произвола государства;
- 3) применение системы оценки профессиональных заслуг и достоинств при формировании аппарата и в процедурах должностного роста;
- 4) разделение политических и карьерных должностей;
- 5) введение, с одной стороны, ограничений для лиц, находящихся на государственной службе, а с другой — предоставление им за это определенных социальных компенсаций, но не в форме советских закрытых спецпривилегий, а в открытой, прямой, преимущественно денежной форме;
- 6) выведение за штат части госаппарата и существенное ограничение

функций государства в области регулирования поведения и действий физических и юридических лиц;

7) приданье функциям по предоставлению гражданам и организациям государственных услуг (ориентация на клиента) приоритетного характера;

8) обеспечение служебной лояльности государственных служащих;

9) введение этических регуляторов служебного поведения, в том числе посредством создания этического кодекса государственного служащего и мер по преодолению конфликта интересов на государственной службе;

10) системность профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы<sup>1</sup>.

Главные доминанты концепции, ее основные принципы и направления были провозглашены в Президентском послании Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию на 1998 год. Однако даже факт оглашения ее с высшего политического уровня не смог серьезно продвинуть дело вперед и не привел к практическим шагам по ее реализации. Напротив, фактически параллельно, в декабре того же 1997 года, был принят Закон о правительстве, который не только никак не корреспондировался с концепцией, но даже не отразил каких-либо намерений или планов реформирования госслужбы. Ситуация дефолта 1998 года и другие политические обстоятельства также способствовали тому, чтобы действия в направлении реформы были отложены в долгий ящик.

Таким образом, формально и второй раунд можно счесть неудачей и полной победой антиреформаторского крыла бюрократии. Однако, с нашей точки зрения, его результат нельзя признать однозначно негативным. Ведь именно тогда был сформулирован теоретический фундамент реформы, для которого, как вскоре постепенно начало выясняться, не существует удовлетворительной альтернативы. И он стал внедряться в сознание даже весьма далеких от либеральных идей представителей политico-административного класса, а также более широких слоев.

И последующие события показали, что основные положения концепции очень скоро оказались вновь востребованы.

### *Третий раунд (1999–2000)*

Осень 1999 года была отмечена новым, хотя и довольно коротким всплеском активности вокруг проблемы реформы. Правда, он больше стимулировался не серьезными реформаторскими намерениями, а конъюнктурными политическими обстоятельствами. Это было время борьбы за «ельцинское наследство» и стремления преодолеть последствия дефолта. В полном соответствии с давней и неизбывной российской традицией поиска козла отпущения, или, как теперь говорят, крайнего, основная вина за все

<sup>1</sup> Подробнее см., например: Государственная служба: комплексный подход. М., 2009. С. 259–269.

неудачи была возложена на чиновников, причем в этом были едины и политические «верхи», и пресса, и общественное мнение. Поэтому антибюрократические шаги (или, по крайней мере, их имитация) стали естественной частью предвыборной стратегии для большинства политических сил. Практически все серьезные «игроки» не упустили случая хоть что-то изобразить на этой «сцене».

Достаточно серьезный аналитический доклад по рассматриваемой проблематике был подготовлен Центром стратегических исследований, возглавляемым Г. Грефом. Существенно отметить, что, по меньшей мере, половина участников этой работы были «людьми 97-го года», т.е. соавторами предыдущей попытки реформы. Да и сами принципы реформы, несмотря на декларацию о якобы появлении некоего нового варианта концепции, остались практически теми же. Изменения касались в основном расстановки акцентов и более детальной проработки некоторых пунктов концепции.

Пожалуй, наиболее существенным новшеством было значительное усиление критики *status quo* государственной службы. В частности, подчеркивалось, что современный российский государственный аппарат практически воспроизвел советскую административную систему, к тому же в ухудшенном виде, поскольку дополнил ее сильными элементами корпоративизма. В качестве наиболее негативного примера приводилось гигантское разрастание института (и, соответственно, штатов) представителей федеральных министерств в регионах: в некоторых случаях численное соотношение между числом региональных чиновников и представителей Центра достигло действительно шокирующего соотношения 1:10 и более!

Но по форме документ выглядел иначе. Он больше походил на техническое задание, а также предусматривал программу законодательных мер. В целом его можно рассматривать как более «инженерное» представление программы 1997 года.

Увы, до практических мер тогда дело опять не дошло. После того как избрание Путина президентом состоялось, интерес к программе существенно упал, другие дела вышли на первый план и в то же время стандартная механика бюрократического торможения перемен вновь обрела свою силу. В итоге и третья попытка реформы разделила судьбу предыдущих.

#### ***Четвертый раунд (2001–2002)***

Однако вскоре настоятельная необходимость вынудила власти вновь обратиться к проблеме реформы. Уже осенью 2001 года была образована Комиссия по реформе, составленная из должностных лиц высокого ранга. На практике этими вопросами занимались несколько параллельно работавших групп — в президентской администрации, в Государственной Думе, в Министерстве экономического развития. К сожалению, в отличие от ельцинских времен в

stile работы этих групп возобладал старый советский дух закрытости работы от общественности.

В целом она двигалась неравномерно, со всплесками активности и периодами практического затухания. Тогда в «верхах» набирал силу откат от движения в сторону «культуры доверия» обществу, которое пусть недостаточно активно и последовательно, но все же происходило в горбачевско-ельцинские времена. Возрождался более привычный для России и расцветший за последнее десятилетие пышным цветом сугубо аппаратный способ подготовки каких-либо изменений, стиль так называемой работы над документами. Специалистами по анализу бюрократии он описывается как контрпродуктивная «антимодель»: «Вот антимодель (которой не надо следовать): составление отчета; затем создание без всяких согласований некой структуры и, по возможности, быстрое ее согласование на центральном уровне; после этого создание координационной структуры; составление акта; назначение ответственного за эту миссию и... наконец, постоянное использование одного и того же способа решения проблемы»<sup>1</sup>. Это написано, «глядя» на Францию. Но как все знакомо!

Тем не менее ежегодное послание президента Федеральному Собранию на 2002 год, в котором необходимость радикальной реформы государственной службы заняла едва ли не ключевое место, все же первоначально, казалось бы, давало, основания для некоторого оптимизма. Однако после него в самом процессе работы не произошло какого-либо серьезного ускорения или активизации. Она продолжалась в том же спорадическом режиме и по-прежнему под занавесом полусекретности, что оставляло пространство для любых бюрократических манипуляций, причем даже на уровне, далеком от «верха вертикали», на этаже клерков среднего звена.

Примером этого может послужить судьба и метаморфозы проекта закона «О системе государственной службы», который разрабатывался достаточно долго и, прежде чем приобрести тот вид, в котором его предполагалось представить президенту для внесения в Государственную Думу, прошел через множество согласований со многими сторонами и должностными лицами. В процессе этих согласований основные спорные моменты нашли то или иное разрешение. На стадии, рассматривавшейся основными разработчиками закона как заключительная, он представлял собой довольно обширный текст, около сотни страниц, и включал немалое число инноваций, которые должны были послужить ориентирами при последующей разработке видовых законов для различных разновидностей государственной службы, а также соответствующих законов о госслужбе территориальных единиц. В таком виде он был передан для окончательной юридической «полировки» правовому управлению Администрации

<sup>1</sup> Гроза С. Переосмысление роли государства, здесь и везде // Государственное управление : учебные материалы. М., 2005. С. 67.

Президента РФ. Однако произошла неожиданная и слабо поддающаяся логическому объяснению вещь: некий среднего ранга чиновник управления (не его глава и даже не заместитель) произвел над законопроектом жесточайший «секвестр», сократив его примерно в шесть (!) раз и устранив из него большинство новаций. И именно в таком виде законопроект был представлен в Думу, где его быстро приняли в 2003 году без каких-либо серьезных дискуссий, поскольку со-держательно он был практически пустым и никого ни к чему не обязывал.

Как представляется, в данном случае даже не противостояние идей или борьба ведомств, а всего-навсего междепартаментская подковерная борьба внутри президентской администрации и, возможно, персонифицированная кем-то защита узких бюрократических интересов, по существу, перечеркнули итоги работы больших групп компетентных и глубоко погрузившихся в проблематику людей. Впрочем, этот пример дает почву также для различных интерпретаций подлинных приоритетов и более высокопоставленных лиц, риторически провозгласивших себя проводниками радикальной реформы. Думаю, есть основания сказать, что представители власти «украли» у общества подготовленный проект реформы.

### *Пятый раунд (ноябрь 2002–?)*

Началом этого раунда можно считать 19 ноября, когда был выпущен еще один документ с обещающим названием «Федеральная программа реформы государственной службы на 2003–2005 годы». Да и сам текст был достаточно нетривиален с точки зрения обычных административно-бюрократических стандартов. Он включал в себя довольно подробный статистический анализ динамики государственной службы в постсоветский период, ее жесткую критику, главные приоритеты реформы, перечень подлежащих выполнению мер по их воплощению в жизнь, их последовательность и сроки выполнения, ответственность конкретных ведомств, размеры бюджетного финансирования по каждой из работ, а также перечень федеральных законов, президентских указов, постановлений правительства и других нормативных актов, которые должны быть приняты в рамках Программы. Констатировалось при этом, что общее число чиновников за 1992–2002 годы увеличилось в 1,8 раза, причем главным образом за счет прироста на региональном и муниципальном уровнях. Это, кстати, помимо прочего, подрывало распространенный миф о якобы гигантском количестве именно федеральных бюрократов, ибо число чиновников в стенах московских министерств составляло немногим более 20 тыс., т.е. чуть более 2% от всех служащих.

В целом Программа в определенном смысле возродила « дух 97-го года», т.е. идеологию второго раунда попыток реформы. Однако в то же время в ней явно просматривается как минимум компромисс со сторонниками «псевдореформы», а то и с откровенными хранителями устоев, которые сохраняли в

своих руках контроль над процессами и максимально выхолащивали представляющиеся для них опасными моменты. В этом плане показательна судьба Закона «О гражданской государственной службе Российской Федерации», который после опустошения содержания Закона «О системе...» рассматривался проводниками реформы как ключевой документ.

Закон этот во многих отношениях был заметным шагом вперед. Подробней мы рассмотрим его ниже. Он наконец открыл возможности для серьезной, реальной и многосторонней реформы нашей госслужбы, хотя в процессе его доработки и согласований в некоторых отношениях были перейдены допустимые границы компромисса и возникли лазейки для всевозможных исключений. В частности, фактическое приведение военных и гражданских чинов к единому знаменателю открыло возможность для массового и не сопряженного с какими-либо квалификационными испытаниями перехода отставных военных чинов на достаточно высокие посты в гражданской администрации, что представляется алогичным, противоречащим духу реформы и несущим потенциальную угрозу уровню компетентности управления управлеченческих функций аппаратом гражданской государственной службы. Кстати, и по этому, и по другим параметрам законопроект довольно серьезно и аргументированно критиковался на публичных парламентских слушаниях в Думе весной 2003 года, где отмечалось, что в представленном виде он больше служит корпоративным бюрократическим, нежели публичным интересам.

К сожалению, прозвучавшая тогда критика никак не отразилась на тексте законопроекта. В результате он в практически неизменном виде и без обсуждения был принят в первом чтении на последнем перед декабрьскими выборами 2003 года заседании Государственной Думы, когда мысли депутатов были поглощены предвыборными заботами. В окончательной же редакции, без сколько-нибудь серьезной доработки он был принят 7 июля 2004 года. Но поскольку даже в таком виде он представлялся бюрократии опасным, то вступление его в силу было отложено более чем на полгода. Столь необычно значительный временной лаг представляется неслучайным. Это позволило бюрократии придумать и подготовить различные «заслоны» на пути практического воплощения в жизнь даже тех ограниченных прогрессивных новаций, которые в этом Законе сохранились.

Подобные затяжки с рассмотрением и даже формальным введением в действие данного Закона, на наш взгляд, порождают, по меньшей мере, обоснованные сомнения в серьезности политических деклараций о якобы приоритетном характере проведения реформы государственной службы. А с позиций сегодняшнего дня это представляется индикатором того, что *политическое руководство страны тогда, как и теперь, явно избрало не демократический, а технократический вариант модернизации страны со всеми вытекающими последствиями*. И более чем сдержанное отношение к созданию в России подлинно публичной государственной службы — одно из следствий такого выбора.

Я не случайно поставил вопросительный знак вместо второй даты в хронологии этого, пятого по счету, раунда, поскольку ничего заслуживающего выделения в специальный раздел в последние годы не произошло и не происходит. Конечно, формально работа не затихает: принятые все 19 предусмотренных законами президентских указов, в некоторых министерствах сформированы комиссии по служебной этике, постепенно внедряется конкурсная система отбора кадров (особенно преуспело в этом Минэкономразвития). Однако реальные положительные изменения в стиле и характере работы госаппарата заметить нелегко.

Гораздо больше бросается в глаза численный рост чиновничества, а также усиление общего бюрократического духа. Что же касается реформы в целом, то создается впечатление, что упомянутые действия происходят больше в силу бюрократической инерции и необходимости как-то формально отреагировать на инновации Закона (то, что в дореволюционные времена называлось «очистить бумагу»). Живо и противотечение, проявляющееся, в частности, в уже неоднократно звучавших предложениях ревизовать некоторые положения Закона о государственной гражданской службе в силу их якобы «невыполнимости». Знаменательно, например, что в первоначальном проекте Программы совершенствования госслужбы на 2009–2013 годы даже из его названия выпало слово «реформа», замененное на «резиновое» понятие «развитие». Правда, после того как проект был подвергнут серьезной критике на конференции в Высшей школе экономики, слово вернулось, но сама подмена представляется симптоматичной. Суть этого документа, как и законов, мы также обсудим ниже, в отдельном разделе.

Если же вернуться к метафоре раундов, то концовка 5-го раунда представляется вялой имитацией действий бойцов, потерявших стимул и ждущих либо гонга, либо окрика тренера. Но «тренеры» явно не хотят нарушать стабильность и лояльность аппарата. В частности, это связано с тем, что их легитимность не в последнюю очередь держится на современной модели псевдовыборов, в основе которой лежит широчайшее использование так называемого административного ресурса. А используется он прежде всего госаппаратом, хотя Закон это прямо запрещает.

Подводя итоги нашему краткому обзору перипетий, происходивших с отечественной госслужбой в 1990–2000-е годы, приходится резюмировать, что в целом российское чиновничество если и отличается сегодня от чиновничества советского, то не слишком и, в общем, в худшую сторону. Его статус соответствует российско-советской традиции доминирования государства над обществом. А одна из главных угроз становлению в России гражданского общества — это государственная бюрократия всех уровней, унаследовавшая прежнюю систему властных отношений и не без успеха старающаяся в новых формах сохранить максимальную опеку над жизнью общества.

## Причины неудач

Их можно классифицировать по-разному, делить на объективные и субъективные, на политические, экономические, социальные и т.д. На этот счет немало написано. Поэтому я не буду углубляться в эти сюжеты, а изложу их максимально конспективно:

- 1) существовавшая и продолжающая существовать идеологическая и политическая неопределенность и двойственность, связанная с тем, что не произошло явного и недвусмысленного отказа от советского наследия нашей истории;
- 2) боязнь затевать еще одну реформу в условиях общей неустойчивой ситуации;
- 3) чрезмерный экономический детерминизм лиц, принимавших решения, и связанная с этим недооценка самостоятельной роли культурных, правовых и административно-организационных факторов; вера в то, что «невидимая рука рынка» сама все поставит на место;
- 4) связанное с этим недопонимание необходимости реформы госаппарата, в силу чего она не вошла в число «реформ первого поколения»;
- 5) отсутствие гласности и обратной связи с населением при подготовке реформы, что обеднило ее содержание и, по сути, обрекло ее на неуспех, ибо развязало руки для подковерной борьбы мастерам этого жанра — консервативной, не желающей перемен части бюрократии<sup>1</sup>;
- 6) отсутствие союза с «агентами изменений» как внутри аппарата, так и во внешних, но имеющих те или иные каналы влияния на него сферах, хотя такие люди могли бы стать союзниками, а впоследствии и проводниками реформы<sup>2</sup>;
- 7) наконец, последнее по порядку, но отнюдь не по важности — отсутствие, несмотря на ряд полумер, четко выраженной политической воли и административной последовательности в проведении реформы.

<sup>1</sup> А между тем история напоминает, что в России одним из самых серьезных препятствий на пути реформаторов всегда было «закоренелое равнодушие и недоверие, с каким население привыкло встречать правительственный призыв к общественному содействию, зная по опыту, что ничего из этого, кроме новых тягостей и бесполезных распоряжений, не выйдет» (*Ключевский В. О. Курс русской истории*: в 8 т. Т. 5. М., 1958. С. 87). Но в данном случае даже и внятного «призыва к общественному содействию» не прозвучало, ибо вряд ли таковым можно считать президентские послания и другие подобные «казенные» документы.

<sup>2</sup> Они, несомненно, существуют. Вообще, расстановка сил противников и сторонников реформы, а также мощного индифферентного слоя «болота» достаточно сложна и требует как эмпирического анализа (на этот счет см. работы М.Н. Афанасьева, Л.Д. Гудкова, О.В. Крыштновской), так и теоретических, «спекулятивных» конструкций, которые в конечном итоге также могут стать предметом эмпирической верификации. Для последнего автор может предложить следующую конструкцию: *Оболонский А.В. Сторонники и противники реформы государственной службы (опыт классификации) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 43–50; Реформа государственной службы Российской Федерации / пред. редсовета Д.А. Медведев. М., 2006. С. 164–175.*

Подтверждают глубоко неблагополучную ситуацию в связке общество — аппарат, на наш взгляд, следующие выводы авторов эмпирических социологических исследований. «Представления российской бюрократии о самой себе очень сильно отличаются от того, что думает о ней население страны. Для населения современная бюрократия — это особое сословие, объединенное общими интересами и образом жизни... Так думают примерно трое россиян из четырех. Многие чиновники тоже приходят к подобному выводу, но все же почти 60% из них такую точку зрения отвергают. Создана почва для довольно сильных патерналистских настроений, когда “простой человек” перекладывает ответственность за ведение дел на чиновника, а чиновник, в свою очередь, на политических лидеров и высших должностных лиц... Главным носителем той точки зрения, что от российского чиновника ничего не зависит, является не столько “ рядовой ” гражданин, сколько сам чиновник. В среде управленцев высшего и среднего звена такую позицию занимают 77% опрошенных»<sup>1</sup>. О резких, даже радикальных различиях в оценке чиновниками собственного положения и их оценке по этим же параметрам со стороны населения на региональном и муниципальном уровнях свидетельствуют данные исследований, проводимых Институтом сравнительных трудовых исследований и фондом «Институт экономики города»<sup>2</sup>. Представляется важным, хотя и не бесспорным, следующий вывод: «Наиболее резко неприятие административно-политического строя постсоветской России выражено у представителей самой младшей возрастной группы — до 25 лет»<sup>3</sup>.

Думается, уместно завершить данный раздел кратким перечислением основных групп, противодействующих реформам и госслужбы, и, в более общем плане, реформам нашего государства. Итак, противники реформы — это:

- 1) преобладающая часть связанного с командными и распределительными функциями административного аппарата, а среди нее прежде всего люди среднего и старшего возрастов;
- 2) криминальная и полукриминальная часть бизнесменов;
- 3) региональные и местные «элиты» и обслуживающие их (часто имеющие мафиозные связи) круги как внутри, так и вне аппарата;
- 4) идейные сторонники административно-командной системы независимо от их рода занятий;
- 5) традиционалистско-коммунистическая и близкая к ней часть политического спектра электората;

<sup>1</sup> Андреев А.Л. Современная Россия: запрос на компетентного чиновника // Общественные науки и современность. 2007. № 1. С. 60–61.

<sup>2</sup> Александрова А.Л., Бычков Д.Г., Гришина Е.Е. Кадровый потенциал гражданских служащих как ресурс реформ государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 53–70.

<sup>3</sup> Андреев А.Л. Современная Россия... С.65.

6) люди, по разным причинам разочаровавшиеся в реформах и ушедшие в ту или иную форму отчуждения.

Группы, обозначенные под пунктами 1–3, можно определить как «акционеров» существующего порядка, т.е. тех, кто преуспел и обогатился либо в результате недостатков проведенных реформ, либо в силу своей личной или групповой близости к каналам перераспределения национального богатства (например, значительная часть бывших высокопоставленных аппаратчиков, крупных функционеров КПСС и профсоюзов, верхушки служб КГБ и его наследницы ФСБ, часть представителей так называемого комсомольского бизнеса). Это те, кто удачно наловил рыбку в мутной воде полуреформированной системы и поэтому не заинтересован в изменении существующего положения. Парадоксальность данного обстоятельства видится в том, что *наиболее мощное и эффективное сопротивление продолжению реформ исходит не от тех, кто проиграл в ходе их первого этапа, а от тех, кто от него выиграл* и предполагает продолжать игру по тем же правилам.

Так, на наш взгляд, выглядит «простая», т.е. первичная, «грубая», классификация противников перемен. Автор также проделал определенную работу по ее операционализации и сформулировал некоторые (но, возможно, не исчерпывающие) признаки как противников, так и сторонников, а также слоя «болота» на политico-государственном, социально-групповом и отчасти личностном уровнях в надежде, что это может послужить теоретической основой для чьего-либо эмпирического исследования<sup>1</sup>.

## **Современное законодательство: прогресс или имитация прогресса?**

В настоящее время действуют два федеральных закона — «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 7 июля 2004 года № 79-ФЗ.

Первый из названных законов, как говорилось выше, был выхолощен на последней стадии подготовки законопроекта. Поэтому существенных реальных новаций в нем немного. Гораздо более заметно стремление к сугубо бюрократическому упорядочению структур, чинов, должностей и т.п. Так, даже в официозном комментарии к Закону в качестве новаций выделяются такие, в сущности, технические вещи, как замена буквенного (А, Б, В) наименования

<sup>1</sup> См.: Оболонский А.В. Сторонники и противники реформы государственной службы (опыт классификации); Он же. Сторонники и противники реформы государственной службы // Общественные науки и современность. 2006. № 5. С. 97–102.

должностей на названия категорий и групп, замена понятия «квалификационный разряд» на «классный чин» и т.п. Установлено соотношение воинских званий и квалификационных разрядов, что, как уже отмечалось, выглядит сомнительным и даже опасным, позволяя военным отставникам переходить на высокие позиции в гражданской службе, никак не подтверждая при этом своей способности работать в принципиально иной сфере общественной жизни. Подтвержден принцип продвижения по должностной и чиновной лестнице в зависимости не от способностей и результатов деятельности, а от выслуги лет<sup>1</sup>. В общем, прямо скажем, особо прогрессивным этот Закон не назовешь.

Впрочем, ради справедливости следует отметить, что в нем все же есть некоторые существенные позитивные моменты, хотя и выраженные лишь на уровне риторики, не подкрепленной конкретными механизмами их проведения в жизнь. Например, заявлен «приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих» — статья 3 Закона. В сущности, эти нормы во многом являются лишь подтверждением, напоминанием о том, что общие конституционные положения в полной мере распространяются и на государственную службу. Вроде бы невелика заслуга. Но в реальных обстоятельствах конституционного нигилизма нашей бюрократии даже такого рода законодательное напоминание чиновникам о Конституции представляется отнюдь не лишним. И нормы эти действительно были бы принципиально важны, если бы они находили какое-то воплощение в реальной практике. Казалось бы, «видовой» Закон, принятый годом позже, и должен был это обеспечить, превратив общие пожелания в детализированные, регламентирующие стандарты поведения чиновников нормы. Однако этого не произошло.

Тем не менее по сравнению с рассмотренным общим Законом Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» все же значительно содержательней и даже мог бы расцениваться как прорывной, если бы в нем столь очевидно не просматривалось стремление совместить две взаимоисключающие концепции госслужбы, а также если бы ему воспоследовало реальное воплощение заложенных в нем норм и стандартов. Но в любом случае он заслуживает более серьезного внимания и прочтения, чем мы сейчас и займемся.

В статье 4 среди принципов гражданской службы названы «приоритет прав и свобод человека и гражданина» (п. 1), «доступность информации о граждан-

---

<sup>1</sup> О содержании и новациях Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» // Реформа государственной службы Российской Федерации. М., 2006. С. 110–119.

ской службе» (п. 6), «взаимодействие с общественными объединениями и гражданами» (п. 7). Статья 15 в числе основных обязанностей чиновника называет соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций (п. 4). Достаточно велико и количество запретов, связанных с гражданской службой. Они перечислены в статье 17. В частности, служащему запрещается «участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом» (п. 1.1), «осуществлять предпринимательскую деятельность» (п. 1.3), «получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц» (п. 1.6).

Принципиально важным представляется запрет «использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума (п. 1.12), поскольку он *ставит вне закона использование так называемого административного ресурса*. Есть и запрет «создавать в государственных органах структуры политических партий... или способствовать созданию указанных структур» (п. 1.14). Критически важна также норма статьи 18, прямо адресованная категории руководителей и гласящая, что руководитель «обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий» (ч. 2). Эта статья дает все основания считать циничным нарушением Закона ставшую почти обычной практику мобилизации чиновников под знамена «Единой России». Инкорпорирует в нашу правовую систему «дух Нюрнберга» запрет на исполнение служащим неправомерных указаний начальства с возложением в случае нарушения полной ответственности за это на него самого (статья 15, ч. 2, 3). Впервые в нашем законодательстве дано определение понятия «конфликт интересов» и довольно подробно, хотя, на мой взгляд, и недостаточно, регламентированы связанные с его урегулированием вопросы (статья 19). Установлено и обязательство чиновника представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (статья 20). Кстати говоря, эти нормы, в отличие от большинства других налагаемых Законом на чиновника обязательств и ограничений, получили определенное воплощение и даже развитие в антикоррупционном законодательстве последних лет.

Таким образом, рядом положений данного Закона, казалось бы, заложена нормативно-правовая основа для реализации современных стандартов взаимоотношений государства и гражданина, хотя, конечно, это в любом случае задача не одного дня и одним законом не решается. Однако наряду с этим в нем содержится и ряд положений, которые, как представляется, противоречат его реформенному вектору. К таким «контрреформаторским» положениям, в частности, относятся фактическое новое одобрение в измененной редакции пресловутой Табели о рангах (статьи 9–11); возможность зачета и сохранения воинских званий и милицейских чинов при переходе их обладателей на граж-

данскую службу (статья 11.12); лазейка, позволяющая обойти общие конкурсные процедуры, связанные с поступлением, для должностей, связанных с использованием государственных секретов (статья 22.3). А поскольку секретность по нынешним временам трактуется чрезвычайно широко, эта лазейка превращается в широкие ворота в обход Закона.

На практике мало что из прогрессивных положений Закона воплотилось в жизнь в соответствии с их духом и заложенным в них реальным смыслом, а не лукавым их прочтением, явно имеющим имитационно-ограничительную направленность. В качестве примера назовем хотя бы отработанный механизм имитации конкурсных процедур, когда к реальному и единственному претенденту в качестве проформы подстраивают другого, очевидно непроходного, о чём тот даже ставится в известность.

Противоречит более чем насущной необходимости кадрового обновления госаппарата и «прочтение» исполнительной властью статьи 64 Закона о кадровом резерве. Лично у меня сама идея такого заблаговременного формирования пула чиновников-«допризывников» вызывает сомнение. Вряд ли она соответствует концепции модернизации государства, которая предполагает и серьезные персональные перемены в составе госслужащих. Скорее, она рождает аллюзии с принципами формирования корпуса янычар в Османской империи. Но даже если принять ее как таковую, то реальное воплощение ее на практике подтверждает худшие опасения и аналогии. Она попросту стала механизмом формирования новой версии номенклатуры, а на высшем, президентском, уровне, так называемой президентской тысячи, и того хуже — корпусом «теневой опричнины». И ведь, казалось бы, всего пару слов из текста статьи «забыли» — о том, что кадровый резерв формируется «на конкурсной основе».

Впрочем, это лишь отдельные примеры нашей общей порочной практики. Ведь законы у нас, как правило, действуют не непосредственно, а через принимаемые, по идеи, для их конкретизации подзаконные акты. Так вот, практически ни один из обширного перечня последующих президентских указов и правительенных постановлений, посвященных этим вопросам, не содержит ничего в развитие названных прогрессивных положений Закона, например, относительно стандартов оказания государственных услуг. Совсем иные вопросы, связанные в основном с материальным окучиванием «государевых слуг», стали главным предметом этих актов<sup>1</sup>. А что никакой реформы нашей бюрократии реально не произошло, думаю, самоочевидно и не требует особых доказательств.

<sup>1</sup> См. «Перечень основных законодательных и подзаконных нормативных актов в области государственной службы РФ», опубликованный как приложение к учебнику «Государственная служба: комплексный подход». М., 2009. С. 509–511.

В этом отношении весьма показательна подписанная на этапе передачи «эстафеты» от Путина к Медведеву федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». Во-первых, представляется симптоматичным, что даже само слово «реформирование» в первоначальных, «аппаратных» вариантах программы отсутствовало; было лишь «развитие», что, очевидно, подразумевало, что реформа уже произошла и дальше надо лишь совершенствоваться. К счастью, эксперты Высшей школы экономики использовали свои возможности и в процессе доработки программы сумели «восстановить в правах» и само слово, и некоторые придающие ему практический смысл положения. Однако, во-вторых (что существенно важнее), сама Программа в своей итоговой версии в основном состоит все из того же набора неплохих, но общих слов и столь же общих пожеланий «сделать все лучше». И даже данный в приложении к ней набор «целевых индикаторов» ее выполнения, по моему мнению, лишь создает некую иллюзию твердости намерений радикального реформирования, не более того. Зато гораздо серьезнее и заслуживает, на мой взгляд, как минимум специального рассмотрения пункт, согласно которому на реализацию Программы из бюджета выделяется без малого 700 млн рублей!

Думаю, ситуация с этой реформой лучше и лаконичнее описывается строчкой из известной песни Высоцкого: «...бег на месте общепримиряющий».

Был, правда, один указ президента еще от 12 августа 2002 года под названием «Общие принципы служебного поведения государственных служащих» и тоже содержавший немало «высоких» слов, которые стоит процитировать. Согласно Указу «государственный служащий призван... исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих... не оказывать предпочтения... исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов... соблюдать политическую нейтральность... проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами... воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнения в объективном исполнении служебных обязанностей... не использовать свое служебное положение для оказания влияния... при решении вопросов, лично его касающихся» (п. 2), а также «не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий» (п. 3).

Не правда ли, формулировки достаточно четкие и, казалось бы, ставящие заслоны на пути большинства чиновничьих злоупотреблений своим служебным положением? Однако, как и в рассмотренных законах, в Указе нет даже намека на формы ответственности и способы привлечения к ней в случаях нарушений, хотя бы в виде отыскочных норм. Полагаю, не случайно. Поэтому если сопоставить их с реальной практикой, то, думаю, не нужно ни особо глу-

бокого анализа, ни знания деталей, чтобы увидеть не просто несоответствие записанных норм реальности, а их прямую противоположность. И, как говорится, ничего, все по-прежнему идет своим чередом! Так зачем изданы и этот Указ, и Закон 2004 года? Для риторики? Для «красоты»?<sup>1</sup> А может, тут есть что-то от уайльдовского «портрета Дориана Грея», только в перевернутом виде — красивый образ, скрывающий безобразную реальность?

Полагаю, любой живущий в России читатель без труда сможет и приводить бесчисленные примеры подобных вопиющих противоречий нормативной риторики, и множить возникающие в связи с ними метафоры. Я же ограничусь констатацией того, что, поскольку наши власти живут и действуют не по законам, ими же писанным, а по «понятиям», то, следовательно, *именно само государство является в современной России главным правонарушителем*. И, на мой взгляд, это объясняет очень многое в нашей жизни.

<sup>1</sup> Любопытную объяснительную конструкцию предлагает известный британский аналитик России Ричард Саква. Он фиксирует наличие двух сосуществующих, но живущих каждый по своим законам видов российской власти — «нормативного государства» и «административного режима». См.: *Sakwa R. Dual State in Russia // Post-Soviet Affairs. 2010. N 3. P. 1–37.*

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Почему же в России так трудно реформировать и систему отношений общества и власти в целом, и госаппарат в частности? Надеюсь, первая и последняя главы книги содержат по крайней мере частичный ответ на этот вопрос, во всяком случае так, как он видится автору. Но в заключение хотелось бы взглянуть на проблему с более общих позиций. Максимилиан Волошин, по горячим следам оценивая последствия 17-го года, писал: «Все имена сменились на Руси, но выверты мышления все те же». Да, к сожалению, современная Россия унаследовала, сберегла и даже усилила худшие черты советской бюрократии, утратив при этом ее немногие достоинства: неплохую исполнительскую дисциплину и не только вульгарно материальную трудовую мотивацию. И как-то не слишком утешает заметное невооруженным глазом измельчание бюрократической «породы», то, что былие «медные всадники» выродились в «медных мышей», в чичиковых, поскольку ухватки у них сохранились прежние. И довольно релевантными по отношению к нашему настоящему кажутся горькие строки Н.А. Бердяева, написанные им больше 90 лет назад и применительно к другому, еще более трагичному периоду нашей истории: «Нет уже старого самодержавия, а самовластье по-прежнему царит на Руси, по-прежнему нет уважения к человеку, к человеческому достоинству, к человеческим правам... взята по-прежнему является устоем русской жизни, ее основной конституцией. Взята расцвела еще больше, чем когда-либо. Происходит грандиозная нажива... Нет уже самодержавия, но по-прежнему Хлестаков разыгрывает из себя важного чиновника, по-прежнему все трепещут перед ним... Россия по-прежнему полна мертвыми душами, по-прежнему происходит торги ими»<sup>1</sup>.

Я и сам отдал изрядную дань теории исторической колеи, согласно которой в России меняются лишь внешние атрибуты жизни и властных отношений, а их глубинная суть передается от поколения к поколению, от одного политического режима к другому как своего рода «социальная эстафета» — термин М.А. Розова<sup>2</sup>. Правда, моя версия этой теории отрицает фатализм, заданность, предполагая возможность перемены колеи, перехода на определенных исторических перекрестках на другую траекторию развития. Я даже обозначил и проанализировал каждый из таких перекрестков в российской истории. Последний из них пришелся, с моей точки зрения, на 90-е годы XX века.

Но сегодня теория колеи больше всего используется как некое обоснование якобы предопределенности нашей исторической судьбы и, соответственно

<sup>1</sup> Бердяев Н.А. Духи русской революции // Из глубины. Париж, 1967. С. 77.

<sup>2</sup> См.: Розов М.А. Теория социальных эстафет. Новосибирск, 2006.

но, как оправдание невозможности повлиять на ее траекторию. Притом парадоксальным образом эта позиция исторической обреченности исходит от людей самых разных, порой полярно противоположных во всем остальном взглядов. Подобная позиция, на мой взгляд, независимо от мотивов ее выразителей, честность и искренность которых во многих случаях не подлежат сомнению, тем не менее объективно обезоруживает сторонников перемен. За ней, на мой взгляд, стоит некая подсознательная психология ухода от ответственности, своего рода самооправдание. Она подрывает потенциал действительного, а не имитационного, развития страны. Конечно, «проклятие ментальности» — вещь мощная, реальная и, увы, далеко не преодоленная. Но отнюдь не непреодолимая.

Одним из толчков движению в этом направлении может, как ни парадоксально, стать извечная российская традиция недоверия к власти при всей ее имитационной «сакрализации» и кажущемся повиновении ей. Мне кажется, что если мы признаем, что пресловутая сакрализация носит лишь имитационно-приспособительный характер, то *недоверие к государству можно рассматривать как культурный, человеческий потенциал для позитивных модернизационных изменений. И, используя потенциал массового недоверия к государству в его существующей форме, можно выйти на положительные перемены.* Обычно такое недоверие возрастаet в моменты разного рода социальных провалов, катализмов, например при военных поражениях. Известно, каким модернизационным толчком для России послужила Крымская война, а для Германии, Японии, в меньшей степени для Италии — 1945 год. Но поражение не обязательно должно быть военным. Не приведи бог, как говорится. Ситуация кризиса, по-моему, тоже может дать неплохой импульс для развития.

Я также не могу принять распространенный ныне тезис, что в нашем обществе якобы не существует серьезной потребности в переменах. Думаю, мы недооцениваем и их востребованность обществом, и готовый их проводить человеческий потенциал. К тому же наше общество обладает почти уникальным опытом выживания в самых неблагоприятных условиях, в том числе и особенно в нишах, наименее зависимых от государства. Классические примеры из советских времен — приусадебные участки, шабашничество, другие формы честных «левых» заработков. И наконец, мы почему-то легко забыли общественную атмосферу времен конца перестройки и начала 1990-х, когда именно этот якобы «консервативный, апатичный, холопский» и какой там еще народ после трех четвертей века репрессий и подавления любой несанкционированной активности вдруг расправился и смирительная рубашка советского режима разлетелась как гипсовая оболочка на отливке статуи.

Разумеется, было бы нелепо отрицать блокирующее влияние культурных факторов или недооценивать их роль. Но так ли уж оно непреодолимо и фатально? Ведь мы знаем, что в России всегда, даже в самые тяжелые времена, не

погибала, не переводилась и выживала неистребимая контркультура. Она была то сильнее, то слабее, но никогда не исчезала, даже несмотря на все усилия таких автократов, как Николай I, консерваторов, как Александр III, или преступных деспотов, как Сталин. А уж в современных условиях она тем более существует. Фатальный же пессимизм представляется некой вариацией тезиса о национальной неполноценности, своего рода расизмом наоборот, для чего, думается, нет особых оснований. Подобная формула весьма удобна как оправдание и социальной пассивности, и дефицита чувства социальной ответственности, и прямого приспособленчества к дурной реальности. Но она слишком удобна для того, чтобы быть правдой. Как справедливо заметил в своем анализе солженицынского идеяного наследия М.А. Краснов, «Россия всегда бременна антиимперским трендом»<sup>1</sup>.

Все мы, как говорится, «вышли из советской шинели», со всеми ее деморализующими как людей, так и общество в целом атрибутами. И тем не менее результаты выхода из общего советского наследия оказались существенно различны не только для таких очевидных полюсов, как страны Балтии и среднеазиатского региона, но и для таких гораздо более близких во всех отношениях стран, как Россия и Украина. Ведь опыт Украины последнего десятилетия, при всей его неоднозначности и авторитарных тенденциях нынешней политической власти, все-таки довольно сильно отличается от опыта российского.

Отнюдь не «народ» (да и что, в сущности, значит это хоть и привычное, но на самом деле несущее немного смысла слово?), а носители конкретных групповых интересов, по существу, узурпировавшие возможность выступать и действовать от лица государства, являются главным препятствием для перехода на другую колею. Не «народ», а чиновничий аппарат в кризисный год повысил себе в полтора раза зарплаты. Используя различные механизмы, в частности фактическую монополизацию основных каналов СМИ, они навязывают массовому сознанию некую псевдопатриотическую идеологию, «ложный пафос великороджавной гордости за чуждые интересы»<sup>2</sup>. И какое-то время это может работать. Но не бесконечно, а в нашем, столь быстро меняющемся мире, думаю, и не слишком долго. И уж тем более нет оснований полагать этот тренд фатальным, единственно возможным сценарием. Да, он существует и силен, но не предопределен, в том числе потому, что катастрофичность его последствий становится понятной все большему числу людей, причем людей самых разных.

Конечно, гораздо комфортнее и безопаснее общаться с единомышленниками в эзотерических башнях из слоновой кости, чем выходить, причем с не-

<sup>1</sup> Краснов М.А. Солженицынская парадигма государственного строительства // Общественные науки и современность. 2010. № 4. С. 46.

<sup>2</sup> Там же.

предсказуемым исходом, на холод политической реальности, где делается, в конечном счете, история. Только правильно ли это, если исходить из презумпции повышенной социальной ответственности образованного человека? К тому же и прагматическая рациональность подобной позиции представляется совсем не бесспорной, во всяком случае в среднесрочной перспективе. Как писал один умный человек, «трудно предсказывать, особенно будущее». В самом деле, кто из всего сонма и западных, и наших, отечественных, аналитиков смог предсказать практически мгновенный по историческим меркам распад СССР и конец социалистического «содружества»? Разве что отчасти Андрей Амальрик, да и то в рамках совсем иного сценария, чем случилось в реальности.

Тут стоит обратить внимание на такой момент, как происходящее сближение двух, казалось бы, мало совместимых логик — «политического идеализма»<sup>1</sup> и эгоистического «просвещенного прагматизма» Realpolitik<sup>2</sup>. Сюжет этот требует специального рассмотрения, что отчасти и сделано в работах С.А. Ковалева и Л.Ф. Шевцовой. Я в данном случае лишь упоминаю о нем в силу его важности и в нашем конкретном контексте.

Возвращаясь же к теме «народа», хотел бы обратить внимание на некоторую ущербность, с моей точки зрения, нашей версии либерализма, пренебрегающей правом и делающей чрезмерный упор на экономические, материальные факторы как якобы главный и универсальный критерий успеха и даже, в подтексте, ценности человеческой личности. Не вдаваясь в причины этого перекоса, отмечу лишь его определенную отсталость от современной либеральной мысли и практики. В странах с давней либеральной традицией уже довольно давно пришли к необходимости инкорпорировать в либеральную доктрину некоторые социал-демократические элементы, Это, например, четко и лапидарно выражено в Швейцарской Конституции: «...сила народа изменяется благом слабых» (пreamble) и «Швейцарская Конфедерация... заботится о возможно большем равенстве шансов для граждан» (статья 3)<sup>3</sup>. Мы же в процессе выхода из тоталитаризма пренебрегли этими правилами.

Возможно, это было вынужденным. Однако негативных последствий как для людей, так и для самой репутации либеральной идеологии это не устроило, что, увы, и наблюдается в нашей политической реальности. Между тем одной из приоритетных целей даже самого либерального государства является именно повышенная защита слабых, ибо сильный и так имеет преимущественные возможности для защиты себя и своих прав и интересов. А у нас государственные приоритеты и в недолгий либеральный период начала 1990-х, и уж тем более теперь совсем иные. Может, именно поэтому произо-

<sup>1</sup> Ковалев С.А. Прагматика политического идеализма. М., 1999.

<sup>2</sup> Шевцова Л.Ф. Одинокая держава. М., 2010. [Особенно гл. 39 «Альтруизм и прагматизм».] С. 193–198.

<sup>3</sup> Конституции государств Европы. Том 3. М., 2001. С. 537.

*шел и нарастает опасный со всех точек зрения процесс отчуждения человека от государства.*

Конечно, для социального пессимизма есть множество оснований. Но не только для него. Да, крот истории роет медленно, и исторические изменения не всегда совпадают с циклами человеческих жизней. К счастью, в современном мире процессы ускорились, и моему поколению редкостно повезло — мы застали на своем веку разные эпохи. Известно знаменитое изречение Конфуция: «Не приведи Бог жить в интересное время». Лично я это мнение не разделяю. Другое дело, что «интересное время» может быть не очень удобным для жизни. Его ростки могут быть кривыми и уродливыми, но это все же ростки *нового*. Ведь те, кто прожил всю свою жизнь при советском режиме и не дожил до перемен, разделили судьбу бабочки-однодневки, имевшей несчастье родиться утром дождливого дня. Та бабочка ушла из жизни с представлением о мире, где всегда идет дождь и ничего, кроме дождя, не существует. Мы же застали пусты хмурое, но все же утро следующего дня. Каким он будет — во многом зависит от нас, и мы обязаны, сколько есть сил, стараться, чтобы он оказался лучше дня предыдущего.

Вспомним напоследок еще раз Ключевского: «История не учит, но она жестоко наказывает за невыученные уроки». Одним из таких уроков был призыв Салтыкова-Щедрина не путать слова «отечество» и «его превосходительство». Может, отчасти из-за невыученных исторических уроков Россия уже несколько раз проигрывала шанс стать полноценным обществом свободных людей. И было бы трагичным уже в новом, третьем тысячелетии, закрыв глаза на весь предшествующий негативный исторический опыт, опять угодить в очередной тупик, выбраться из которого, возможно, уже и не удастся. Не просто совершенствование, но принципиальное изменение характера взаимоотношений между гражданином и государством, формирование новой модели государства, чему и посвящена основная часть книги, — одно из необходимых условий для того, чтобы это предотвратить.

В завершение мы рекомендуем читателю, желающему больше узнать о конкретных нормативных регуляторах поведения чиновников, о стандартах предъявляемых к ним требований в передовых в данном отношении странах современного мира, познакомиться с документами, вошедшими в приложение к книге.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## США

### **1. Исполнительный указ Президента США «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата»**

*Принят в октябре 1990 г. во исполнение Закона 1989 г.*

*«О реформе этических норм» (выдержки)*

— Государственная служба есть «служба общественного доверия», что требует от служащего ставить лояльность Конституции, закону и этическим принципам выше личных и частных интересов;

— служащий госучреждения не может иметь финансовых интересов, способных привести в противоречие с добросовестным выполнением им служебного долга;

— он не должен принимать участие в финансовых операциях с использованием не подлежащей разглашению служебной информации или допускать использование такого рода информации для продвижения чьих-либо частных интересов;

— он не должен вымогать или принимать любой подарок или другие виды вознаграждения, имеющего денежную стоимость (кроме случаев, оговоренных в законе), от любого лица или организации, желающих получить содействие в том или ином вопросе, или имеющих деловые отношения либо ведущих деятельность, подпадающую под юрисдикцию ведомства, где работает данный служащий, или на чьи интересы может существенно повлиять выполнение или невыполнение им своих должностных обязанностей;

— он не должен давать несанкционированных обязательств или обещаний, подразумевающих возложение ответственности за их выполнение на правительство учреждение;

— он не должен использовать служебные помещения для извлечения личной выгоды;

— при выполнении служебных обязанностей он обязан действовать на непартийной основе, без каких-либо предпочтений к той или иной частной организации или лицу;

— он обязан охранять государственную собственность и не допускать использования ее в любой другой деятельности, не предусмотренной служебными предписаниями;

— он не должен заниматься подработкой в иных организациях или другими видами деятельности, включая поиск новой работы или ведение переговоров о трудоустройстве, если это препятствует выполнению им служебных обязанностей и профессионального долга на госслужбе;

— он обязан информировать соответствующие структуры обо всех ставших ему известными фактах растрат, обмана, злоупотреблений и коррупции в госучреждениях;

— он обязан добросовестно выполнять обязательства, возложенные на него законом как на гражданина страны, в первую очередь такие, как уплата федеральных и местных налогов;

— он обязан строго соблюдать все законы и правила, направленные на обеспечение равных прав всех граждан США.

## **2. Перечень действий, запрещенных по отношению к персоналу и претендентам на поступление на госслужбу\***

*Выдержки из закона 1978 г. «О реформе гражданской службы»*

1. Незаконно дискриминировать или особо поддерживать любого служащего либо претендента на занятие должности.

2. Требовать или принимать во внимание любые рекомендации, помимо установленных в законном порядке.

3. Принуждать служащего к действиям политического характера.

4. Препятствовать праву гражданина бороться за получение должности.

5. Оказывать давление на любого человека с целью исключить его из числа претендентов на занятие какой-либо должности.

6. Оказывать кому-либо не установленные в законном порядке предпочтения или предоставлять неоправданные преимущества.

7. Нанимать родственников или как-либо им содействовать.

8. Преследовать как служащего, так и претендента на должность за факт информирования о незаконных или расточительных действиях органа или должностного лица.

9. Преследовать служащего или претендента за подачу апелляции (жалобы).

10. Незаконно дискриминировать служащих за то или иное поведение вне службы.

\* Вручается всем чиновникам в виде специальной карточки.

11. Нарушать законы, правила, инструкции, прямо или косвенно регулирующие принципы merit system (системы найма и продвижения по службе на основе заслуг и достоинств).
12. Сознательно нарушать условия ветеранских привилегий.

### **3. Нормы этического поведения служащих органов исполнительной власти**

*Документ Управления служебной этики в государственных органах США. 2003 г.\**

Окончательная редакция правил, опубликованная Управлением служебной этики в государственных органах США.

Кодифицировано в статье 5 Свода федеральных нормативных актов (СФНА), раздел 2635 (Выпуск от 1/11/99), с учетом поправок, внесенных в статью 64 СФНА (14 января 1999 года) и статью 64 СФНА 13063-13064 (17 марта 1999 года).

*Приводимый ниже документ представляет собой компьютерную версию свода правовых норм этического поведения, вступившего в силу 3 февраля 1993 года. Данный документ содержит в себе все поправки, внесенные в Нормы этического поведения в период до 30 сентября 1999 года включительно.*

## **СОДЕРЖАНИЕ**

### **ПОДРАЗДЕЛ А — ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

- § 2635.101. Основополагающие обязательства, налагаемые государственной службой
- § 2635.102. Определения
- § 2635.103. Применимость к служащим режимных ведомств
- § 2635.104. Применимость к откомандированным служащим
- § 2635.105. Дополнительные ведомственные правила
- § 2635.106. Дисциплинарные и исправительные меры
- § 2635.107. Консультации по вопросам служебной этики

### **ПОДРАЗДЕЛ Б — ПОДАРКИ ИЗ ВНЕШНИХ ИСТОЧНИКОВ**

- § 2635.201. Общие положения
- § 2635.202. Общеприменимые нормы
- § 2635.203. Определения
- § 2635.204. Исключения
- § 2635.205. Порядок избавления от запрещенных подарков

<sup>1</sup> Размещен на сайте Управления 12 марта 2003 г.

**ПОДРАЗДЕЛ В – ПОДАРКИ СЛУЖАЩИХ ДРУГ ДРУГУ**

- § 2635.301. Общие положения
- § 2635.302. Общие нормы
- § 2635.303. Определения
- § 2635.304. Исключения

**ПОДРАЗДЕЛ Г – КОНФЛИКТ ФИНАНСОВЫХ ИНТЕРЕСОВ**

- § 2635.401. Общие положения
- § 2635.402. Финансовые интересы, обуславливающие отстранение
- § 2635.403. Запрещенные финансовые интересы

**ПОДРАЗДЕЛ Д – БЕСПРИСТРАСТНОСТЬ ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ**

- § 2635.501. Общие положения
- § 2635.502. Личные и деловые отношения
- § 2635.503. Необычные выплаты со стороны бывших работодателей

**ПОДРАЗДЕЛ Е – ПОИСК ДРУГОГО МЕСТА РАБОТЫ**

- § 2635.601. Общие положения
- § 2635.602. Применимость установленных норм и косвенные факторы
- § 2635.603. Определения
- § 2635.604. Применение обуславливающих отстранение требований в процессе трудоустройства
- § 2635.605. Отмена установленных требований или разрешение на участие в делах на период трудоустройства
- § 2635.606. Отстранение при наличии договоренности о возможном трудоустройстве или факта проведения переговоров

**ПОДРАЗДЕЛ Ж – ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ СЛУЖЕБНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ**

- § 2635.701. Общие положения.
- § 2635.702. Использования должностного положения на государственной службе для получения личной выгоды
- § 2635.703. Использование закрытой информации
- § 2635.704. Использование государственного имущества
- § 2635.705. Использование служебного времени

**ПОДРАЗДЕЛ З – ВНЕШНЯЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

- § 2635.801. Общий обзор
- § 2635.802. Внешняя занятость и деятельность в конфликте
- § 2635.803. Предварительное одобрение внешней занятости и деятельности
- § 2635.804. Ограничения на заработанный внешний доход, применимые к некоторым президентским назначенцам и другим некадровым служащим
- § 2635.805. Служба в качестве эксперта-свидетеля
- § 2635.806. Участие в профессиональных ассоциациях. [Зарезервировано]
- § 2635.807. Преподавание, выступления и подготовка письменных материалов
- § 2635.808. Деятельность по сбору средств

§ 2635.809. Справедливые финансовые обязательства

**ПОДРАЗДЕЛ И – СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ЗАКОННЫЕ ВЛАСТИ**

§ 2635.901. Общие положения

§ 2635.902. Соответствующие законы

**РАЗДЕЛ 2635 – НОРМЫ ЭТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ СЛУЖАЩИХ  
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ**

**ПОДРАЗДЕЛ А – ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**§ 2635.101. Основополагающие обязательства, налагаемые государственной  
службой**

(а) Государственная служба отождествляется с доверием общества. Каждый государственный служащий обязан перед правительством Соединенных Штатов и своими согражданами ставить верность Конституции, законам и этическим принципам выше личной выгоды. Для того чтобы каждый гражданин мог иметь полную уверенность в добросовестности Федерального правительства, каждый служащий обязан уважать и соблюдать принципы этического поведения, установленные в настоящем параграфе, равно как и имплементирующие нормы, содержащиеся в данном разделе и в дополнительных ведомственных правилах.

(б) Общие принципы. Изложенные ниже общие принципы применимы ко всем служащим и могут быть положены в основу тех норм, которые содержатся в настоящем разделе. Если эти нормы не охватывают конкретную ситуацию, служащие должны руководствоваться изложенными в настоящем параграфе принципами для определения правильности своего поведения.

(1) Государственная служба отождествляется с доверием общества, поэтому государственные служащие обязаны ставить верность Конституции, законам и этическим принципам выше личной выгоды.

(2) Государственные служащие не имеют права иметь финансовые интересы, препятствующие добросовестному выполнению ими своих должностных обязанностей.

(3) Государственные служащие не имеют права становиться участниками финансовых операций и сделок, связанных с использованием закрытой информации, или позволять, чтобы такая информация использовалась для получения кем-либо личной выгоды.

(4) Государственным служащим возвращается, за исключением случаев, когда это разрешено подразделом Б данного раздела, требовать или получать какие-либо имеющие денежную стоимость подарки или другие подношения от любого лица или любой организации, добивающихся официального решения от ведомства, в котором работает этот служащий, имеющих деловые отно-

шения с этим ведомством, или осуществляющих деятельность, регулируемую им, или имеющих интересы, существенным образом зависящие от выполнения или невыполнения этими служащими своих служебных обязанностей.

(5) Государственные служащие должны честно и добросовестно выполнять свои служебные обязанности.

(6) Государственным служащим возбраняется брать на себя какие-либо заведомо неправомочные обязательства или давать обещания, имеющие целью ограничить свободу действий правительства.

(7) Государственным служащим возбраняется использовать пребывание на государственной службе для получения личной выгоды.

(8) Государственные служащие обязаны действовать беспристрастно и не отдавать особых предпочтений каким-либо частным организациям или лицам.

(9) Государственные служащие обязаны защищать и беречь федеральное имущество и использовать его только по назначению.

(10) Государственным служащим возбраняется трудоустройство вне рамок государственной службы, в том числе обращение с просьбами или ведение переговоров о своем трудоустройстве, если это вступает в противоречие с их официальными обязанностями на государственной службе.

(11) Государственные служащие обязаны сообщать компетентным органам о случаях нецелевого использования материальных ресурсов, мошенничестве, злоупотреблениях и коррупции.

(12) Государственным служащим предписывается добросовестно выполнять свои гражданские обязательства, в том числе финансовые, и особенно те, которые установлены законом, — например, платить налоги на федеральном уровне, уровне штатов и на местном уровне.

(13) Государственные служащие обязаны выполнять все законы и правила, обеспечивающие равные возможности для всех американцев вне зависимости от их расовой принадлежности, цвета кожи, вероисповедания, пола, национального происхождения, возраста или наличия у них физических или умственных недостатков.

(14) Государственные служащие обязаны избегать любых действий, создающих видимость нарушения ими законов или этических норм, установленных в настоящем разделе. Факт появления в конкретных обстоятельствах видимости нарушения законов или настоящих норм должен устанавливаться с точки зрения разумного человека, которому известны соответствующие факты.

(в) Сопутствующие законодательные акты. В дополнение к нормам этического поведения, установленным в настоящем разделе, существуют регулирующие конфликты интересов законодательные акты, которые запрещают определенные формы поведения. Основные положения общеприменимых ко всем категориям государственных служащих уголовных законов, которые регулируют конфликты интересов, — статьи 18 Свода законов США 201, 203, 205, 208 и

209 — изложены в соответствующих подразделах настоящего раздела и должны учитываться при установлении правомерности поведения в каждом конкретном случае. Ссылки на другие общеприменимые законодательные акты, регулирующие поведение служащих, содержатся в подразделе 3, при этом служащие предупреждаются, что могут существовать и дополнительные законодательные и регулятивные ограничения, применимые к ним как к служащим вообще и как к работникам конкретных ведомств в частности. Поскольку считается, что служащие осведомлены о нормах, установленных любым из действующих законов, они должны полагаться не на описание или краткое изложение установленного законом ограничения, а на текст самого закона и при необходимости пользоваться советами и рекомендациями штатного эксперта по служебной этике.

### **§ 2635.102. Определения**

Приводимые ниже определения используются во всем этом разделе. Дополнительные определения появляются в подразделах или параграфах подразделов, к которым они относятся. В данном разделе используются следующие определения.

(а) Государственное ведомство — орган исполнительной ветви власти, согласно определению, содержащемуся в статье 5 Свода законов США 105, а также Почтовая служба и Комиссия по почтовым тарифам. Данное определение не распространяется ни на Управление общей бухгалтерской отчетности, ни на правительство округа Колумбия.

(б) Назначаемое должностное лицо ведомства — любой служащий, которому, согласно действующим в конкретном ведомстве правилам, инструкциям или другим нормативным актам, делегированы полномочия по вынесению определений, разрешительных санкций и осуществлению других официальных действий, требуемых или разрешенных настоящим разделом, в отношении другого служащего. Ведомство может делегировать такие полномочия любому числу назначаемых должностных лиц, которое необходимо для свое-временного и ответственного принятия решений, санкционирования и осуществления других действий. При этом любое положение, требующее вынесения определения, разрешительной санкции и осуществления других официальных действий со стороны назначаемого должностного лица ведомства, должно, если речь идет о поведении руководителя данного ведомства, предполагать, что такое определение, разрешительная санкция или решение должны выноситься или приниматься самим руководителем ведомства по согласованию с уполномоченным должностным лицом по вопросам служебной этики.

(в) Штатный эксперт ведомства по служебной этике — уполномоченное должностное лицо ведомства по служебной этике или исполняющее его обязанности лицо, согласно § 2638.202(б) настоящей главы, а также любой его заместитель, согласно § 2638.204 настоящей главы, которому даны права на ока-

зание выполнение обязанностей уполномоченного должностного лица по служебной этике.

(г) Штатная деятельность учреждения — любая программа или функция, осуществляемая ведомством в соответствии с законом, административным указом или нормативным актом.

(д) Исправительная мера — любое действие, необходимое для исправления допущенного нарушения или предотвращения дальнейшего нарушения норм, установленных настоящим разделом, в том числе, но не только: восстановление первоначального правового положения, смена задания, отстранение, отчуждение, прекращение той или иной деятельности, отмена действия установленных требований, создание квалифицированного диверсифицированного или «слепого» траста или юридическое консультирование.

(е) Уполномоченное должностное лицо ведомства по служебной этике — должностное лицо, назначаемое в соответствии с § 2638.201 настоящей главы.

(ж) Дисциплинарная мера — определение, распространяющееся на дисциплинарные меры, оговоренные в правилах и инструкциях Управления кадровой службы, реализующих положения статьи 5 Свода законов Соединенных Штатов, или сформулированные в аналогичных положениях, применимых к служащим, не подпадающим под действие статьи 5, и включающие в том числе: выговор, временное отстранение от работы, понижение в должности и увольнение. Если речь идет об офицере Вооруженных сил, то в качестве сопоставимых положений могут применяться положения Унифицированного военного кодекса.

(з) Служащий — любое должностное лицо или любой служащий государственного ведомства, в том числе и специальный государственный служащий. Это определение распространяется на офицеров и должностных лиц, но не военнослужащих и служащих рядового состава режимных ведомств. В целях, не оговоренных в подразделах Б и В данного раздела, данное определение не распространяется на президента или вице-президента. Статус государственного служащего не зависит от его должностного оклада или продолжительности предоставляемого ему отпуска или, в случае специального государственного служащего, не зависит от того, выполняет ли он свои служебные обязанности в конкретный день.

(и) Руководитель государственного учреждения — председатель или сопоставимый по должности штатный сотрудник ведомства, если этим ведомством руководит не один человек.

(к) Он, его, ему означает также и она, ей, ее.

(л) Физическое или юридическое лицо — индивидуум, корпорация и контролируемые ими дочерние компании, самостоятельная компания, объединение, фирма, партнерство, товарищество, акционерная компания или любая другая организация или институт, в том числе любое должностное лицо, служащий или

представитель такого физического или юридического лица. В целях данного раздела устанавливается, что корпорация контролирует дочернюю компанию, если ей принадлежат 50 или более процентов голосующих ценных бумаг этой компании. Этот термин является всеобъемлющим и распространяется на коммерческие предприятия и некоммерческие организации, равно как и на правительства иностранных государств, штатов и местные органы государственного управления, в том числе и правительство округа Колумбия. Данное определение не распространяется ни на ведомства или другие структуры федерального правительства, ни на работающих в них должностных лиц или служащих, когда они выполняют свои служебные функции по поручению таких ведомств или структур.

(м) Специальные государственные служащие – должностные лица или служащие органов исполнительной ветви власти, чей статус оговорен в статье 18 Свода законов США 202(а). Специальный государственный служащий нанимается, уполномочивается, назначается или принимается в штат для выполнения временных функций в режиме полной или периодической занятости с выплатой или без выплаты вознаграждения на срок, не превышающий 130 дней в течение 365-дневного периода.

(н) Дополнительные ведомственные правила – правила и нормы, устанавливаемые в соответствии с § 2635.105.

### **§ 2635.103. Применимость к служащим режимных ведомств**

Положения, содержащиеся в настоящем разделе, за исключением данного параграфа, неприменимы к служащим рядового состава режимных ведомств. Каждое государственное ведомство, в чьей юрисдикции находятся служащие рядового состава режимных ведомств, устанавливает правила, определяющие обязательные нормы их этического поведения. Эти правила должны находиться в соответствии с Административным указом 12674 от 12 апреля 1989 года с учетом внесенных в него поправок и могут предписывать применение всего диапазона предусмотренных статутным правом и регулятивных санкций, в том числе и тех, которые предусмотрены Унифицированным военным кодексом в отношении лиц, не выполняющих указанные правила.

### **§ 2635.104. Применимость к откомандированным служащим**

(а) Служащие, откомандированные в другие государственные ведомства. За исключением случаев, предусмотренных пунктом (г) настоящего параграфа, служащий, в том числе выполняющий задание офицер/должностное лицо режимного ведомства, откомандированный своим ведомством в другое ведомство на период, превышающий 30 календарных дней, обязан подчиняться любым дополнительным правилам, действующим в ведомстве, для работы в котором он откомандирован, а не дополнительным правилам ведомства, где он постоянно служит.

(б) Служащие, откомандированные в органы законодательной или судебной ветви власти. Служащий, в том числе выполняющий задание офицер/должностное лицо режимного ведомства, откомандированный в органы законодательной или судебной ветви власти на период, превышающий 30 календарных дней, обязан подчиняться этическим нормам, действующим в той ветви или органе власти, к которым он прикомандирован. На протяжении всего срока командирования или задания такой служащий не обязан выполнять положения, содержащиеся в данном разделе, за исключением положений данного параграфа или за исключением требования, содержащегося в пункте (г) данного параграфа, какие-либо дополнительные правила, действующие в ведомстве, в котором он служит, однако в отношении него будут по-прежнему действовать предусмотренные статьей 18 Свода законов США запреты, касающиеся конфликта интересов.

(в) Служащие, откомандированные в организацию, не входящие в структуру федерального правительства. За исключением случаев, когда, в соответствии с данным пунктом, предоставляется письменное освобождение, в отношении служащего, откомандированного в не входящую в структуру федерального правительства организацию, продолжают действовать правила, содержащиеся в настоящем разделе, а также любые дополнительные правила того ведомства, в котором он служит. Если, в соответствии с предоставленными законом правомочиями, служащий откомандирован в международную организацию, правительство штата или местное правительство на срок свыше 6 месяцев, уполномоченное должностное лицо по служебной этике имеет право предоставить письменное освобождение его от применения положений подраздела Б данного раздела, предварительно установив, что в этой организации существуют письменные этические нормы, касающиеся требования и получения подарков, которые будут применяться к этому служащему в течение периода его командирования и будут носить надлежащий характер с учетом цели командирования.

(г) Применимость специальных ведомственных актов. Невзирая на положения, содержащиеся в пунктах (а) и (б) данного параграфа, в отношении служащего, подпадающего под действие ведомственного акта, который ограничивает его деятельность или владение им финансовыми активами по причине его статуса как служащего этого ведомства, будут по-прежнему действовать любые дополнительные правила того ведомства, в котором он служит, имплементирующие этот закон.

### **§ 2635.105. Дополнительные ведомственные правила**

В дополнение к правилам, установленным в настоящем разделе, служащий обязан выполнять любые дополнительные правила, установленные в рамках данного параграфа ведомством, в котором он служит.

(а) Ведомство, желающее внести дополнения в настоящий раздел, должно подготовить и направить в Управление служебной этики в государственных ор-

ганах США для утверждения и совместного издания любые ведомственные правила, дополняющие правила, содержащиеся в настоящем разделе. Дополнительные ведомственные правила, которые, по мнению данного ведомства, носят необходимый и надлежащий характер применительно к его штатной деятельности и целям, поставленным в настоящем разделе, должны представляться:

- (1) в виде дополнения к правилам, содержащимся в настоящем разделе;
- (2) в дополнение к материально-правовым положениям настоящего раздела.

(б) После получения согласия и совместного подписания с Управлением служебной этики в государственных органах ведомство должно направить свои дополнительные правила в «Федерал реджистер» для публикации и кодификации за свой счет в рамках статьи 5 Свода федеральных нормативных актов. Дополнительные ведомственные правила, устанавливаемые в рамках данного параграфа, вступают в силу только после получения согласия и совместного подписания с Управлением служебной этики в государственных органах и публикации в «Федерал реджистер».

(в) Данный параграф применим к любым дополнительным ведомственным правилам или поправкам к ним, установленным или внесенным в рамках настоящего раздела. Он не относится к:

(1) руководству или другому изданию, предназначенному лишь в качестве разъяснения норм, содержащихся в данном разделе или дополнительных ведомственных правилах;

(2) сборнику инструкций или другому изданию, предназначенному для:

(i) делегирования назначаемому должностному лицу полномочий на вынесение определений, разрешительных санкций или других официальных действий, требуемых или разрешенных настоящим разделом или дополнительными ведомственными правилами;

(ii) создания внутриведомственных процедур документального оформления любого определения, разрешительной санкции или результатов другого официального действия, требуемого или разрешенного настоящим разделом или дополнительными ведомственными правилами, или хранения любой такой документации; или

(3) сборнику правил или инструкций, которые, вне зависимости от настоящего раздела, ведомство имеет право издавать, в том числе правил, касающихся вопросов получения подарков служащими данного ведомства, защиты закрытой информации или порядка использования служебного автотранспорта. В тех случаях, когда суть любых таких правил или инструкций уже отражена в ведомственных нормах поведения, установленных в соответствии с Административным указом 11222, и Управление служебной этики в государственных органах согласно с отсутствием необходимости издавать их как часть дополнительных ведомственных правил, такие правила или инструкции могут быть изданы отдельно от дополнительных ведомственных правил.

**§ 2635.106. Дисциплинарные и исправительные меры**

(а) За исключением случаев, предусмотренных § 2635.107, нарушение норм, установленных настоящим разделом или дополнительными ведомственными правилами, может повлечь за собой соответствующие дисциплинарные или исправительные меры в рамках правил или процедур, применяемых в масштабах всей государственной службы или конкретного ведомства. Такие меры могут приниматься в дополнение к любым мерам или взысканиям, установленным законодательством.

(б) В отдельных случаях сами ведомства обязаны инициировать дисциплинарные или исправительные меры. При этом допускается, что исправительные или дисциплинарные меры могут назначаться или рекомендоваться начальником Управления служебной этики в государственных органах в рамках процедур, установленных разделом 2638 настоящей главы.

(в) Как таковое нарушение норм, установленных настоящим разделом или дополнительными ведомственными правилами, не создает какого-либо права или преимущества материально-правового или процессуального характера,ющего быть принудительно осуществленным в судебном порядке против Соединенных Штатов, их государственных органов, должностных лиц, или служащих, или любого другого лица. Так, лицо, утверждающее, что государственный служащий не выполняет законы и правила, обеспечивающие равные возможности гражданам вне зависимости от их расовой принадлежности, цвета кожи, вероисповедания, пола, национального происхождения, возраста или наличия у них физических или умственных недостатков, обязан следовать применимым, в данном случае действующим в силу закона и регулятивным процедурам, в том числе установленным Комиссией по соблюдению равноправия при трудоустройстве.

**§ 2635.107. Консультации по вопросам служебной этики**

(а) В соответствии с требованиями §§ 2638.201 и 2638.202(б) настоящей главы каждое ведомство обязано назначать уполномоченное должностное лицо по вопросам служебной этики или лицо его замещающее, на которое возлагаются обязанности по координации и руководству действующей в данном ведомстве программы в области служебной этики. В рамках § 2638.204 настоящей главы такое должностное лицо имеет право делегировать некоторые полномочия, в том числе на проведение консультаций по служебной этике по вопросам применения установленным настоящим разделом норм, одному или нескольким заместителям.

(б) Служащие, у которых возникают вопросы по поводу применимости установленных настоящим разделом норм или дополнительных ведомственных правил к конкретным ситуациям, должны обращаться за консультацией к штатному эксперту своего ведомства по вопросам служебной этики. Дисцип-

линарные меры в случае нарушения установленных настоящим разделом норм или любых дополнительных ведомственных правил не должны приниматься в отношении служащего, который допустил дисциплинарный проступок, добросовестно выполняя рекомендации штатного эксперта по служебной этике, при условии, что, обращаясь к нему за советом, он ознакомил его со всеми относящимися к данной конкретной ситуации обстоятельствами. Если поведение служащего является нарушением уголовного закона, выполнение рекомендаций штатного эксперта по служебной этике не может служить гарантией того, что против данного служащего не будет возбуждено уголовное дело в рамках этого закона. И тем не менее добросовестное выполнение рекомендаций штатного эксперта по служебной этике является фактором, который может быть принят во внимание Министерством юстиции при выборе дел, требующих уголовного преследования. Раскрытие служащим штатному эксперту по служебной этике обстоятельств, относящихся к конкретному случаю, не защищается привилегией атторнея (адвоката) на не-разглашение информации, полученной от клиента. В соответствии со статьей 28 Свода Законов США 535 штатный эксперт по служебной этике обязан докладывать о любой получаемой им информации, касающейся нарушений Уголовного кодекса, статья 18 Свода законов США.

## ПОДРАЗДЕЛ Б – ПОДАРКИ ИЗ ВНЕШНИХ ИСТОЧНИКОВ

### **§ 2635.201. Общие положения**

Данный подраздел содержит нормы, запрещающие служащим требовать или принимать какие-либо подарки из запрещенных источников, преподносимые в связи с должностным положением служащих, кроме случаев, когда предмет дарения не подпадает под определение подарка или относится к одному из исключений, установленных данным подразделом.

### **§ 2635.202. Общеприменимые нормы**

(а) Запреты общего характера. Кроме случаев, оговоренных в данном подразделе, служащему возбраняется прямым или косвенным образом требовать или принимать подарок:

- (1) если он исходит от запрещенного источника или
- (2) если он преподносится в связи с должностным положением служащего.

(б) Отношение к статуту о незаконном вознаграждении. За исключением случаев, когда подарок принимается в нарушение пункта (в)(1) данного параграфа, его принятие в рамках норм, установленных настоящим подразделом, не относится к актам незаконного вознаграждения, в отношении которых в других обстоятельствах действует запрет, установленный в статье 18 Свода законов США 201(в)(1)(Б).

(в) Ограничения на применение исключений. Невзирая на любое исключение, установленное настоящим подразделом, кроме исключения, содержащегося в §2635.204(к), служащий не имеет права:

(1) принимать подарок в качестве вознаграждения за оказание на него влияния в процессе принятия официального решения;

(2) требовать или вымогать подарок;

(3) принимать подарки из одного или разных источников с периодичностью, которая с точки зрения разумного человека наводит на мысль о том, что служащий использует свое должностное положение для получения личной выгоды.

*Пример 1.* Агент по материальному снабжению госпиталя, находящегося в ведении Администрации по делам ветеранов, регулярно имеет дело с представителями фармацевтических компаний, которые предоставляют ему информацию о своей новой продукции. Из-за плотного рабочего графика этот агент в свое время предложил представителям компаний-изготовителей проводить встречи во время своего перерывов на ленч по вторникам, средам и четвергам, после чего указанные представители стали приезжать к нему в офис, привозя с собой сэндвич и порцию безалкогольного напитка для этого служащего. И хотя рыночная стоимость такого ленча составляет менее 6 долларов, а совокупная стоимость ленчей, предоставляемая каждой из компаний, не превышает установленного в § 2635.204(а) максимального предела стоимости подарка, равной 20 долларам, тем не менее практика получения даже таких скромных подношений на периодической основе носит ненадлежащий характер;

(4) принимать подарок в нарушение какого-либо правового акта. К числу таких актов, применимых ко всем служащим, относятся:

(i) статья 18 Свода законов США 201(б), запрещающая государственному должностному лицу требовать, принимать, соглашаться на получение или принятие любой имеющей денежную стоимость вещи или услуги в качестве вознаграждения за оказание на него влияния в процессе выполнения им служебной функции, в том числе за выполнение или невыполнение им служебной функции в нарушение установленных для него должностных обязанностей. Используемый в статье 18 Свода законов США 201(б) термин «государственное должностное лицо» имеет широкое толкование и распространяется на обычных и специальных государственных служащих, а также на другие категории государственных должностных лиц;

(ii) статья 18 Свода законов США 209, запрещающая служащему, не входящему в категорию специальных государственных служащих, получать из какого-либо другого источника заработную плату, или доплату, или прибавку в дополнение к своему должностному окладу, установленному для него как для работника государственной службы Соединенных Штатов; этот статут содержит

жит несколько конкретных исключений из этого общего запрета, в том числе исключение для доплат из бюджета штата, округа или муниципалитета;

(5) соглашаться на обучение методам стимулирования спроса и сбыта в целях содействия продаже товаров и услуг в нарушение применимых правил, норм или инструкций, касающихся государственных закупок, кроме случаев, оговоренных в § 2635.204(l).

### **§ 2635.203. Определения**

В целях настоящего подраздела, используются следующие определения.

(а) Ведомство. Данный термин имеет значение, установленное в § 2635.102(a). Однако в целях настоящего подраздела орган исполнительной ветви власти, как это определено в статье 5 Свода законов США 101, может, в соответствии с дополнительными ведомственными правилами, устанавливать, что отдельным ведомством является любая структура в составе этого органа, если, по мнению этого органа, она выполняет специфические и самостоятельные функции.

(б) Подарок. Этот термин обозначает любое вознаграждение, услугу, скидку, развлечение, акт гостеприимства, ссуду, отсрочку или все, что имеет стоимость в денежном выражении. Под это определение подпадают услуги по предоставлению бесплатного обучения или подготовки, транспорта, проезда на местных транспортных маршрутах, проживания и питания, будь то в натуральной форме, путем приобретения билета, предоплаты или возмещения понесенных расходов. Под данное определение не подпадает следующее.

(1) Скромные подношения в виде закусок и освежающих напитков, в том числе безалкогольных напитков, кофе и пончиков, предлагаемые не в составе меню завтрака, обеда или ужина.

(2) Поздравительные открытки и малоценные предметы, такие как таблички, сертификаты и памятные знаки, предназначенные исключительно для дарения на память.

(3) Ссуды, предоставляемые банками и другими финансовыми учреждениями и относимые к категории общедоступных услуг.

(4) Возможности и льготы, в том числе льготные расценки и коммерческие скидки, доступные широкой публике или всем государственным служащим или военнослужащим, обязанным носить военную форму, вне зависимости от ограничений географического характера.

(5) Награды и призы, в том числе случайные денежные выигрыши, врученные победителям и участникам соревнований и мероприятий, открытых для широкой публики, за исключением случаев, когда участие служащих в таких соревнованиях или мероприятиях является их служебной обязанностью.

(6) Пенсии и другие пособия, являющиеся результатом продолжающегося

участия в программе социального обеспечения и пособий, осуществляемой бывшим работодателем.

(7) Любые блага, оплачиваемые или обеспечиваемые правительством в рамках контракта о нахождении на государственной службе.

**Примечание.** Некоторые авиакомпании поощряют тех, кто приобретает билеты, позволяющие участвовать в программах, которые предоставляют часто пользующимся их услугами пассажирам право на бесплатные перелеты и другие льготы. Право пользования любыми льготами такого рода, полученными в рамках финансируемого правительством проезда на воздушном транспорте, принадлежит ведомству, где работает данный служащий, а не ему самому, и поэтому он вправе пользоваться ими только в случаях, оговоренных в статье 41 Свода федеральных нормативных актов, раздел 302-53.

(8) Любой подарок, принимаемый правительством в рамках конкретного правомочия, в том числе:

(i) бесплатный проезд, проживание и другие бесплатные услуги подобного рода, которые принимает ведомство в рамках правомочий, установленных статьей 31 Свода законов США 1353, в связи с участием одного из своих служащих в деловой встрече или аналогичном мероприятии, относящемся к его служебным обязанностям, которое проводится не по месту его постоянной работы; принятие ведомством таких услуг должно соответствовать имплементирующем правилам, содержащимся в статье 41 СФНА, часть 304-1;

(ii) другие подарки в натуральной форме, принимаемые ведомством в рамках своего статута, регулирующего вопросы получения подарков.

(9) Любой предмет или услуга, рыночная стоимость которых оплачивается самим служащим.

(в) Рыночная стоимость означает розничную цену, которую пришлось бы заплатить служащему за приобретение предмета дарения. Служащий, не способный сам установить рыночную стоимость подарка, может сделать это, сравнив ее с розничной ценой предметов аналогичного качества. Рыночной стоимостью билета или купона, дающего право получившему его в подарок человеку на получение еды, питья, развлечений или любых других привилегий, является номинальная стоимость такого билета, купона и т.д.

**Пример 1.** Служащая, получившая в подарок пресс-папье из акрила с выгравированным на нем корпоративным логотипом запрещенного источника, может определить его рыночную стоимость, предварительно убедившись, что сопоставимое по размерам и качеству акриловое пресс-папье без логотипа обычно стоит около 20 долларов.

**Пример 2.** Запрещенный источник предложил служащему билет на благотворительное мероприятие, в программе которого значится прием с коктейлем, а затем вечер камерной музыки. И хотя еда, питье и развлече-

чения, предлагаемые на этом мероприятии, могут стоить всего 20 долларов, рыночная стоимость пригласительного билета равна его nominalной стоимости — 250 долларам.

(г) Запрещенный источник означает любое лицо, которое:

(1) добивается официальных решений или действий от ведомства, в котором работает данный служащий;

(2) имеет или намеревается установить деловые отношения с ведомством, в котором работает данный служащий;

(3) осуществляет деятельность, регулируемую ведомством, в котором работает данный служащий;

(4) имеет интересы, которые могут существенным образом зависеть от выполнения или невыполнения данным служащим своих должностных обязанностей;

(5) является организацией, большинство членов которой подпадает под определение, содержащееся в пунктах (г) (1) до пункта 4 данного параграфа включительно.

(д) Считается, что подарок выпрашивается или принимается в связи с должностным положением служащего, если он исходит от лица, не являющегося государственным служащим, и не стал бы предметом требования, преподнесения или получения, если бы данный служащий не имел такого положения, полномочий или обязанностей, которыми он обладает в соответствии с должностью, занимаемой в составе федеральной государственной службы.

**Примечание.** Подарки государственных служащих друг другу являются предметом ограничений, установленных в подразделе В данного раздела.

**Пример 1.** Если гильдия деятелей оперного искусства предлагает бесплатные абонементы всем членам Кабинета, то можно с уверенностью считать, что данный подарок преподносится в связи в занимаемым ими должностным положением.

**Пример 2.** Служащие регионального отделения Министерства юстиции работают в арендуемом правительством помещении в частном офисном здании, где также снимают помещения частные лица. Серьезный пожар, случившийся в этом здании во время рабочего дня, стал травматическим опытом для всех его обитателей, которым пришлось срочно эвакуироваться наружу, и получил широкую огласку в прессе. Корпоративная сеть отелей, которая не подпадает под определение запрещенного источника для Министерства юстиции, пользуется моментом и объявляет, что в качестве публичного жеста доброй воли бесплатно разместит у себя на сутки всех обитателей пострадавшего от огня здания и членов их семей. Служащие Министерства юстиции могут ответить согласием на такой подарок, поскольку он преподносится не в связи с

их должностным положением на государственной службе. Делая это предложение, даритель не исходил из стремления получить выгоду для себя в связи с положением, полномочиями или служебными обязанностями служащих Министерства как федерального государственного органа, а руководствовался лишь фактом их нахождения в данном здании на момент пожара.

(е) Под подарком, выпрашиваемым или получаемым косвенным образом, понимается:

(1) подарок, преподносимый с ведома и согласия государственного служащего одному из его родителей, родному брату или родной сестре, супруге, ребенку или родственнику, находящемуся на его иждивении, в связи с тем, что они являются близкими людьми этого служащего;

(2) подарок, преподносимый любому другому лицу, в том числе любой благотворительной организации, на основании указания, рекомендации или иного уточнения со стороны служащего, кроме предусмотренных § 2635.205(a)(2) исключений для предметов с ограниченным сроком годности или для платежей благотворительным организациям в качестве гонораров, согласно § 2636.204 настоящей главы.

*Пример 1.* Государственный служащий, обязанный, в соответствии с установленными в настоящем подразделе нормами, отклонить подарок в виде персонального компьютера, не имеет права рекомендовать передачу этого компьютера в дар одной из пяти благотворительных организаций, названия которых предоставлены им самим.

(ж) Обучение методам стимулирования спроса и сбыта означает обучение, предоставляемое любым лицом в целях содействия продаже производимых им товаров и услуг. Этот термин не распространяется на обучение, осуществляющееся в рамках правительенного контракта или поставщиком в целях содействия использованию продукции и услуг, поставляемых им по условиям правительенного контракта.

#### § 2635.204. Исключения

Запреты, установленные в § 2635.202(a), неприменимы к подарку, прининимаемому в обстоятельствах, которые описаны в пунктах (а)–(1) включительно, поэтому получение государственным служащим подарка в этих обстоятельствах не рассматривается как нарушение принципов, содержащихся в § 2635.101(б), в том числе как видимость нарушения. И хотя получение подарка может быть разрешено одним из исключений, содержащихся в пунктах (а)–(1) включительно, государственный служащий при любых обстоятельствах проявит благородумие и осмотрительность, если откажется принимать подарок, исходящий из запрещенного источника или преподносимый в связи с его служебным положением.

(а) Подарки на сумму 20 и менее долларов. Государственный служащий имеет право принимать преподносимые ему не по его инициативе подарки, совокупная рыночная стоимость которых составляет 20 или менее долларов, из одного источника за один раз, при условии, что совокупная рыночная стоимость отдельно взятых подарков, полученных от одного лица в рамках норм, установленных настоящим пунктом, не превысит 50 долларов в течение календарного года. Данное исключение неприменимо к подаркам в виде наличных денег или процентных доходов с инвестиций, таких как акции, облигации или депозитные сертификаты. Если рыночная стоимость подарка или совокупная рыночная стоимость подарков, преподносимых за один раз, превышает 20 долларов, государственный служащий не вправе оплачивать излишек стоимости, чтобы принять часть подарка или подарков на сумму 20 долларов. Если совокупная стоимость материальных предметов, преподносимых в подарок за один раз, превышает 20 долларов, служащий вправе отклонить любой отдельный предмет, чтобы иметь возможность принять остальные предметы, совокупная стоимость которых составит 20 или менее долларов.

*Пример 1.* Служащий Комиссии по ценным бумагам и биржевым операциям и его супруга были приглашены представителем организации, деятельность которой регулируется данной комиссией, на спектакль в одном из бродвейских театров. Номинальная стоимость каждого входного билета на этот спектакль составляет 30 долларов. Таким образом, совокупная рыночная стоимость подарка, каковым в этом конкретном случае являются два билета, составила 60 долларов, что на 40 долларов больше, чем разрешается принимать за один раз. Это означает, что данный служащий не имеет права принимать этот подарок в виде оплаченного посещения театра. Он и его супруга могут пойти на этот спектакль только в том случае, если он оплатит полную стоимость двух билетов, составляющую 60 долларов.

*Пример 2.* Служащий Управления геодезии и картографии Министерства обороны приглашен ассоциацией картографов выступить с лекцией о роли своего ведомства в развитии ракетной техники. По окончании лекции представитель ассоциации преподнес этому служащему памятный подарок в виде помещенной в рамку карты стоимостью 18 долларов и книги по истории картографии стоимостью 15 долларов. В этом случае служащий имеет право принять либо карту, либо книгу, но не оба подарка сразу, поскольку совокупная стоимость этих материальных предметов превышает 20 долларов.

*Пример 3.* Четыре раза в течение календарного года служащий Управления тыла при Министерстве обороны получал подарки, стоимостью 10 долларов каждый, от четырех служащих корпорации, являющейся одним из поставщиков этого Управления. В целях применения нормы

о предельной сумме в 50 долларов в год, на которую служащий может получать подарки стоимостью 20 или менее долларов каждый от одного лица, стоимость этих четырех подарков должна быть представлена в виде совокупной суммы, поскольку, согласно определению, содержащемуся в § 2635.102(л), юридическим лицом является не только право-субъектная организация, но и ее должностные лица и служащие. Однако, в целях применения ограничения в виде совокупной суммы в 50 долларов, данный служащий не обязан включать стоимость подарка, полученного им на день рождения от своей двоюродной сестры, которая работает в той же корпорации, поскольку он имеет право принять подарок на день рождения на основании установленного в § 2635.204(б) исключения для подарков, преподносимых в рамках личных взаимоотношений.

**Пример 4.** Действуя в рамках установленной статьей 31 Свода законов США 1353 правомочия, позволяющего ведомствам принимать платежи из не относящихся к федеральному правительству источников в связи с участием государственных служащих в определенного рода деловых встречах и тому подобных мероприятиях, Агентство по охране окружающей среды приняло от одной из ассоциаций подарок в виде покрытия расходов на проезд и взноса за участие в конференции «Опыт Чернобыля» своего служащего из Отдела радиационных программ. Находясь на конференции, этот служащий имеет право принять подарок на сумму 20 или менее долларов от ассоциации или любого другого лица, участвующего в работе конференции, даже несмотря на то, что получение им такого подарка не было заранее одобрено Агентством. И хотя статья 31 Свода законов США 1353 является единственным правомочием, согласно которому ведомство может принимать подарки из некоторых не относящихся к федеральному правительству источников в связи с участием его служащих в подобных мероприятиях, подарок стоимостью 20 или менее долларов, принятый в соответствии с установленными в § 2635.204(а) нормами, рассматривается как подарок служащему, а не ведомству, в котором он работает.

**Пример 5.** Один из служащих Министерства обороны во внеслужебное время приходит на торговую выставку, где представлены образцы продукции, производимой компаниями, которые являются поставщиками Министерства обороны. На стенде компании X ему преподносят в подарок компьютерный компакт-диск стоимостью 15 долларов, на стенде компании Y — еженедельник стоимостью 12 долларов, а на стенде компании Z угощают деликатесным завтраком стоимостью 8 долларов. Служащий имеет право принять все три подарка, поскольку стоимость каждого из них не превышает 20 долларов из одного источника, хотя

совокупная стоимость этих полученных за один раз подарков и превышает эту сумму.

(б) Подарки, преподносимые в рамках личных взаимоотношений. Государственный служащий имеет право принять подарок в обстоятельствах, которые не оставляют сомнений в том, что мотивацией дарящего является семейное родство или личная дружба, а не должностное положение этого служащего. Критериями такой мотивации могут служить история взаимоотношений между получателем подарка и дарителем, а также факт оплаты подарка лично родственником или другом государственного служащего.

*Пример 1.* Служащий Федеральной корпорации страхования депозитов встречается с секретаршой, работающей в одном из банков — членов Федеральной резервной системы. По случаю Недели секретарских работников банк вручил каждой секретарше по два билета на бродвейский мюзикл и настоятельно порекомендовал пригласить с собой кого-нибудь из родственников или друзей. В данных обстоятельствах служащий ФКСД имеет право воспользоваться бесплатным билетом и пойти со своей подругой на спектакль. И хотя билеты были изначально куплены банком, они были вручены секретарше, чтобы она использовала их по своему усмотрению, и приглашение ею на спектакль этого служащего было мотивировано существующими между ними личными отношениями.

*Пример 2.* Трое партнеров юридической фирмы, занимающейся вопросами слияния корпораций, пригласили служащего Федеральной комиссии по торговле вместе с ними принять участие в турнире по гольфу в одном из частных клубов за счет своей фирмы. Плата за участие в турнире по схеме «двоем на двоем» составляет 500 долларов. Однако указанный служащий не имеет права принимать подарок в виде уплаты за него одной четверти этой суммы даже несмотря на то, что в ходе деловых контактов этой фирмы с ФКТ между ним и тремя партнерами установились вполне дружеские отношения. В данном случае мотивацией такого подарка со стороны партнеров является не личная дружба, а деловые отношения, о чем отчасти свидетельствует тот факт, что указанная сумма оплачивается не ими самими, а фирмой, в которой они работают.

(в) Скидки и тому подобные льготы. Наряду с возможностями и льготами, исключенными из определения подарка в § 2635.203(б)(4), государственный служащий имеет право на следующее.

(1) Уменьшенные членские и другие взносы, позволяющие участвовать в мероприятиях профессиональных организаций, к участию в которых приглашаются все государственные служащие или все военнослужащие, обязанные носить военную форму, при условии, что ограничения на членство касаются исключительно профессиональной квалификации.

(2) Возможности и льготы, в том числе льготные тарифы и коммерческие скидки, не запрещенные пунктом (в) настоящего параграфа:

(i) предоставляемые членам группы или категории, членство в которой не обусловлено нахождением на государственной службе;

(ii) предоставляемые членам организации, например объединения служащих или ведомственного кредитного союза, членство в которой обусловлено нахождением на государственной службе, при условии, что такие же возможности и льготы свободно предоставляются широкой общественности через организации аналогичного масштаба;

(iii) предоставляемые не являющимся запрещенным источником лицом любой группе или категории служащих, между которыми не имеет место различие по принципу должностной ответственности, или предпочтения в пользу тех, кто занимает более высокую должность или имеет более высокий должностной оклад, но при условии, изложенном ниже (3).

(3) Государственный служащий не имеет права использовать в личных целях ни одну из льгот, которые полагаются правительству в результате расходования государственных средств.

*Пример 1.* Служащий Комиссии по безопасности товаров широкого потребления имеет право на получение скидки в размере 50 долларов со стоимости микроволновой печи, приобрести которую предлагается каждому члену объединения служащих КБТШП. Несмотря на то что как раз в данный момент КБТШП проводит исследование безопасности микроволновых печей, 50-долларовая скидка является стандартным предложением, с которым фирма-изготовитель обращается к широкой публике посредством таких организаций, как данная Комиссия.

*Пример 2.* Помощник министра не имеет права принять от местного загородного клуба предложение о вступлении в него всех работников аппарата данного министерства без взимания с них вступительного взноса в размере 5000 долларов. И хотя загородный клуб не относится к категории запрещенных источников, такое предложение является дискриминацией в пользу высокопоставленных должностных лиц.

*Пример 3.* Администратор, курирующий окружное отделение Службы иммиграции и натурализации, подписал распоряжение СИН о приобретении 50 коробок фотокопировальной бумаги у поставщика, в рекламных проспектах которого сказано, что любое лицо, которое приобретет у него 50 или более коробок бумаги, получит в подарок портфель. Поскольку бумага приобреталась на средства СИН, данный администратор не имеет права оставить у себя портфель, который, будучи полученным в виде такого подарка, становится государственной собственностью.

(г) Награды и почетные звания.

(1) Государственный служащий имеет право принимать подарки, за исклю-

чением наличных денег или процентного дохода с инвестиций, совокупная рыночная стоимость которых составляет 200 или менее долларов, при условии, что такие подарки являются заслуженной наградой или сопутствующей заслуженной награде премией за добросовестную работу или особые заслуги на государственной службе от лица, не имеющего интересов, которые могут существенным образом зависеть от выполнения или невыполнения данным государственным служащим своих должностных обязанностей, или от объединения или другой организации, большинство членов которой не имеет таких интересов. Подарки, совокупная рыночная стоимость которых превышает 200 долларов, и премии в виде наличных денег или процентных доходов с инвестиций, преподносимые такими лицами в качестве наград или сопутствующих им премий, могут быть приняты только с письменного разрешения штатного эксперта по служебной этике, удостоверяющего, что данная награда вручается в рамках действующей программы поощрения за добросовестную работу:

- (i) в рамках которой награждение осуществляется на регулярной основе или которая финансируется, целиком или частично, в целях обеспечения ее регулярного характера;
- (ii) в рамках которой выбор награждаемых осуществляется в соответствии с установленными в письменной форме нормами.

(2) Государственный служащий, согласно статье 20 Свода законов США 1141(a), имеет право на получение почетного звания или степени от высшего учебного заведения на основании письменного удостоверения штатного эксперта по служебной этике в том, что время вручения награды или звания не заставит разумного человека усомниться в беспристрастности этого служащего в том или ином деле, затрагивающем интересы данного учебного заведения.

(3) Государственный служащий, имеющий право на получение премии или почетного звания в соответствии с пунктом (г)(1) или (2) настоящего параграфа, также вправе принимать угощения и развлечения, предлагаемые ему или членам его семьи в ходе торжественного мероприятия, на котором вручается такая премия или присваивается такое звание.

**Пример 1.** На основании удостоверения штатного эксперта по служебной этике в том, что вручаемая премия отвечает критериям, установленным в § 2635.204(г)(1), служащий национальных институтов здравоохранения имеет право принять Нобелевскую премию в области медицины, включая и ее денежную часть, несмотря на то что эта премия была присуждена за медицинские исследования, проводившиеся в лабораториях НИЗ.

**Пример 2.** Престижный университет желает присвоить почетное звание министру труда. Министр имеет право принять такое звание только в том случае, если штатный эксперт по служебной этике в письменной форме удостоверит, что время присвоения звания не вызовет у разум-

ного человека сомнений в беспристрастности министра в вопросах, затрагивающих интересы данного университета.

**Пример 3.** Один из послов, выбранный некоммерческой организацией для присуждения ему ежегодной награды за деятельность в интересах мира во всем мире, имеет право вместе со своей супругой и детьми участвовать в организованном по этому случаю торжественном ужине и принять в дар хрустальную вазу стоимостью 200 долларов. Но, поскольку эта организация также предложила послу и его семье оплаченные авиабилеты для проезда к месту проведения церемонии, совокупная стоимость билетов и хрустальной вазы превышает 200 долларов и он вправе принять их только после получения от штатного эксперта по служебной этике подтверждения в том, что получаемая им награда является частью существующей программы признания заслуг на поприще государственной службы.

(д) Подарки, связанные с предпринимательской деятельностью или работой по найму за рамками государственной службы. Государственный служащий имеет право принимать подарки в виде оплаченных угощений, проживания, проезда и т.д., в том числе следующие.

(1) Подарки, преподносимые в связи с предпринимательской деятельностью или работой по найму супруги государственного служащего, при наличии ясности в том, что подобные льготы предлагаются или расширяются не в связи с его служебным положением.

**Пример 1.** Служащая Министерства сельского хозяйства, муж которой работает программистом в компании, являющейся поставщиком Министерства, имеет право участвовать в днях отдыха, ежегодно организуемых этой компанией для всех своих служащих и членов их семей в одном из курортных местечек. Между тем, согласно § 2635.502, эта служащая может быть отстранена от выполнения должностных обязанностей, затрагивающих интересы работодателя ее мужа.

**Пример 2.** В случае если супруги других конторских служащих не получили приглашений, служащий Агентства по аудиторской проверке подрядчиков Министерства обороны, чья жена работает конторской служащей в одной из фирм-поставщиков Министерства, не имеет права участвовать в днях отдыха, ежегодно организуемых этой фирмой на Гавайях для своих должностных лиц и членов совета директоров, даже несмотря на то, что его супруга получила специальное приглашение для себя и для своего мужа.

(2) Подарки, преподносимые в связи с предпринимательской деятельностью или работой по найму государственного служащего, при наличии ясности в том, что подобные льготы предлагаются или расширяются не в связи с его служебным положением.

**Пример 1.** Сотрудники консультативного комитета по вопросам экологической экспертизы в составе инженерных войск Сухопутных сил, заседания которого проводятся 6 раз в год, относятся к категории специальных государственных служащих. Одна из сотрудниц этого комитета, имеющая консалтинговый бизнес за рамками государственной службы, имеет право принять приглашение на ужин стоимостью 50 долларов от своего клиента, представляющего строительную фирму — подрядчика Сухопутных сил, но при условии, что данное приглашение не подразумевает обсуждение за ужином деятельности комитета, в котором она работает.

(3) Подарки, традиционно преподносимые потенциальным работодателем в связи с добросовестными переговорами о трудоустройстве. Если потенциальный работодатель имеет интересы, которые могут зависеть от выполнения или невыполнения служащим своих служебных обязанностей, принимать подарок разрешается только при условии, что этот служащий предварительно выполнил дисквалификационные требования подраздела Е настоящего раздела на период своего трудоустройства.

**Пример 1.** Служащая Федеральной комиссии по связи, отвечающая за разработку правил, которые касаются всех компаний, предоставляющих услуги кабельного телевидения, претендует на вакансию, открывшуюся в одной из холдинговых компаний кабельного телевидения. После того как она в установленном порядке оформила свое отстранение от дальнейшей работы над такими правилами в соответствии с требованием подраздела Е настоящего раздела, она получает право вступать с этой компанией в переговоры о собственном трудоустройстве и может принять предложение этой компании об оплате ее расходов на авиаперелет, проживание в гостинице и питание, связанных с поездкой для проведения собеседования.

(4) В целях пунктов (д)(1)–(3) настоящего параграфа включительно трудоустройство должно пониматься так, как это определено в § 2635.603(a).

(е) Подарки, преподносимые в связи с политической деятельностью, разрешенной поправками о реформировании Закона Хэтча. Государственный служащий, которому, в соответствии с поправками о реформировании Закона Хэтча (статья 5 Свода законов США 7323), разрешено принимать активное участие в управлении политической деятельностью или политических кампаниях, имеет право получать оплаченное питание, проживание, проезд и другие льготы, включая бесплатное посещение платных мероприятий, если все это предоставляется ему в связи с таким активным участием политической организацией, определение которой содержится в статье 26 Свода законов США 527(д). Любому другому государственному служащему, например сотруднику охраны, который, в соответствии со своими служебными обязанностями, дол-

жен сопровождать такого служащего в ходе политического мероприятия, не возбраняется получать бесплатное питание, бесплатный вход и развлечения, предоставляемые в ходе этого мероприятия такой организацией.

**Пример 1.** Глава Министерства здравоохранения и социальных служб имеет право принять авиабилет и проживание в отеле, оплаченные предвыборным комитетом кандидата в Сенат Соединенных Штатов, если целью его поездки является публичное выступление в поддержку этого кандидата.

(ж) Собрания с большим числом участников и другие мероприятия.

(1) Выступления и тому подобные поручения. Если государственному служащему поручается выступать в роли докладчика или члена группы специалистов или другим способом публично излагать информацию от лица своего ведомства на конференции или другом мероприятии, ему не возбраняется принять предложение о невзимании с него платы за участие в этом мероприятии в день его выступления, если такое предложение поступает от спонсора данного мероприятия. Участие государственного служащего в таком мероприятии в этот день рассматривается как традиционная и необходимая часть выполняемого им поручения и не считается подарком ему или ведомству, которое он представляет.

(2) Собрания с большим числом участников. Если установлено, что участие государственного служащего в мероприятии такого рода отвечает интересам ведомства, поскольку оно будет способствовать осуществлению этим ведомством своей штатной деятельности, ему не возбраняется принять добровольно предлагаемый ему подарок в виде невзимания с него платы за участие во всех или конкретных заседаниях, сессиях и т.д., проводимых в рамках данного мероприятия с большим числом участников, от его спонсора или, если ожидается участие в нем более 100 человек, а не взимаемая с данного служащего плата за участие имеет рыночную стоимость 250 или менее долларов, от другого лица, не являющегося спонсором данного мероприятия. Собрание с большим числом участников предполагает, что в нем примет участие много людей, причем с самыми разными взглядами и интересами. Например, оно может быть организовано для людей, объединенных одной отраслью или профессией, или для людей, которых объединяет лишь интерес к предмету обсуждения. Служащие, работающие в условиях отпускной системы, обязаны посещать такие мероприятия в нерабочее или, с разрешения своего ведомства, в рабочее время на основании действующего порядка, разрешающего отсутствие на работе по уважительной причине в виде отпуска с сохранением содержания.

(3) Определение ведомственного интереса. Определение ведомственного интереса, требуемое в соответствии с пунктом (ж)(2) данного параграфа, осуществляется в устной или письменной форме назначаемым должностным лицом ведомства.

(i) Если направившее приглашение лицо имеет интересы, которые могут существенным образом зависеть от выполнения или невыполнения государственным служащим своих должностных обязанностей, или является ассоциацией или организацией, большинство членов которой имеет такие интересы, участие этого служащего в предстоящем мероприятии может быть признано отвечающим интересам его ведомства только при условии представления назначаемым должностным лицом ведомства письменного подтверждения, согласно которому заинтересованность ведомства в участии данного служащего в предстоящем мероприятии перевешивает озабоченность по поводу того, что подарок в виде невзимания платы за его участие в этом мероприятии может оказывать влияние на этого служащего при выполнении им своих должностных обязанностей или создать видимость наличия такого влияния. При этом назначаемое должностное лицо обязано учитывать и такие сопутствующие факторы, как важность предстоящего мероприятия для своего ведомства, характер и деликатность находящихся в производстве данного ведомства дел, которые затрагивают интересы приславшего приглашение лица, и значение, придаваемое им этим вопросам, значимость той роли, которая отводится данному служащему в любом таком деле, цель проводимого мероприятия, личность и принадлежность его предполагаемых участников, а также рыночная стоимость подарка в виде невзимания платы за участие данного служащего.

(ii) Может иметь место общее определение ведомственного интереса, охватывающее все категории приглашенных, кроме тех, в отношении которых, в соответствии с пунктом (ж)(3)(i) настоящего параграфа, требуется специальное определение. В случаях, когда, в соответствии с пунктом (ж)(3)(i) настоящего параграфа, требуется специальное постановление, оно может быть включено в письменное определение ведомственного интереса, касающееся двух или более служащих, чьи должностные обязанности аналогичным образом задевают интересы приславшего приглашение лица или — если таким лицом является ассоциация или организация — и интересы ее членов.

(4) Бесплатное участие в мероприятиях. В целях пунктов (ж)(1) и (ж)(2) настоящего параграфа бесплатное участие может включать в себя полное или частичное невзимание платы за участие, например, в конференции или бесплатное обеспечение всех ее участников питанием, прохладительными напитками, развлечениями, инструкциями и материалами в качестве неотъемлемой части данного мероприятия. Сюда не входят оплата проезда, проживания, сопровождающих мероприятие развлечений или индивидуального питания, получаемого отдельно от основной группы участников. Если приглашение направлено и в адрес сопровождающей служащего супруги или другого гостя (см. пункт (ж)(6) настоящего параграфа), рыночная стоимость подарка, преподносимого в виде невзимания платы за участие, будет состоять из рыночной

стоимости бесплатного участия супруги или другого гостя и рыночной стоимости бесплатного участия самого служащего.

**Примечание.** Практикуется применение и других правомочий, помимо установленных разделом 2635, в соответствии с которыми ведомство или служащий могут принимать приглашения к бесплатному участию или другие льготы, не включенные в определение бесплатного участия, например оплаченный проезд.

(5) Расходы за счет спонсора мероприятия. Расходы, связанные с участием служащего в конференции или аналогичном мероприятии, не будут считаться оплаченными ее спонсором, а приглашение не будет считаться полученным от спонсора, если не спонсор, а другое лицо выбирает данного служащего в качестве одного из приглашенных и берет на себя расходы по участию этого служащего в мероприятии путем уплаты взноса или внесения другого платежа с целью содействия участию этого служащего в мероприятии. Уплата взносов или аналогичного сбора организации-спонсору не является платежом с целью содействия участию конкретного служащего в мероприятии.

(6) Сопровождение служащего его супругой или другим гостем. В тех случаях, когда другие участники конференции, как правило, прибывают в сопровождении супруги или другого гостя и когда приглашение поступает от того же лица, которое пригласило и самого служащего, назначаемое должностное лицо ведомства может разрешить служащему принять добровольно присланное приглашение, согласно которому сопровождающая его супруга или другой гость получают бесплатное право на полное или частичное участие в предстоящем мероприятии, бесплатное участие в котором самого этого служащего разрешено пунктом (ж)(1) или (ж)(2) настоящего параграфа. Разрешение, требуемое в соответствии с данным пунктом, может быть дано как в устной, так и в письменной форме.

**Пример 1.** Ассоциация фирм аэрокосмической отрасли, относимая к категории запрещенных источников, выступает в роли спонсора двухдневного отраслевого семинара, сбор за участие в котором составляет 400 долларов и в котором, по ее прогнозам, примут участие примерно 400 человек. Фирма, являющаяся поставщиком ВВС, платит 2000 долларов этой ассоциации с тем, чтобы она направила бесплатные приглашения пяти должностным лицам ВВС, выбранным этой фирмой-поставщиком. Поскольку фирма-поставщик уточнила имена приглашенных и взяла на себя расходы по их участию в семинаре, считается, что подарок в виде оплаченного участия этих служащих преподнесен этой компанией, а не организацией-спонсором. Если бы фирма-поставщик выплатила 2000 долларов указанной ассоциации с тем, чтобы последняя могла пригласить любых пятерых служащих федерального правительства, то в этом случае должностному лицу ВВС,

в чей адрес ассоциация-спонсор направила одно из пяти приглашений, не возбранялось бы участвовать в семинаре при наличии определения о том, что его участие в этом мероприятии отвечает интересам его ведомства. Служащий, являющийся должностным лицом ВВС, ни при каких обстоятельствах не имеет права принимать приглашение непосредственно от не являющейся спонсором семинара фирмы-поставщика, поскольку рыночная стоимость такого подарка превышает 250 долларов.

**Пример 2.** Служащая Министерства транспорта получила приглашение от одного из СМИ принять участие в ежегодно проводимом ужине для работников прессы, спонсором которого является ассоциация органов прессы. Входные билеты на это мероприятие стоят 250 долларов на одного человека, а общее число участников ограничено 400 представителями органов прессы и их гостями. Если имеется определение о том, что участие данной служащей в этом мероприятии отвечает интересам ее ведомства, ей не возбраняется принять приглашение от упомянутого органа прессы, поскольку к участию в ужине приглашены более 100 человек, а стоимость входного билета не превышает 250 долларов. Однако если приглашение было направлено данной служащей и сопровождающему ее гостю, то этот гость не вправе принимать бесплатный билет, поскольку совокупная рыночная стоимость подарка в виде бесплатного участия составит 500 долларов, а приглашение исходит от лица, не являющегося спонсором мероприятия.

**Пример 3.** Служащий Министерства энергетики и его супруга приглашены руководителем одного из крупных предприятий отрасли на небольшую вечеринку. Приглашения получили несколько должностных лиц этого предприятия, их жены, а также ряд других гостей. В число приглашенных входит представительница объединения потребителей, обеспокоенных ценами на услуги энергоснабжения, и ее муж. Служащий Министерства энергетики считает, что этот ужин даст ему возможность пообщаться и познакомиться с остальными гостями. Он не вправе принимать бесплатное приглашение на это мероприятие, даже при наличии определения о том, что это отвечало бы интересам его ведомства. Маленькая вечеринка не является собранием с большим числом участников. Данный служащий был бы не вправе принять такое приглашение даже в том случае, если бы речь шла о корпоративном банкете, куда кроме него приглашены еще 40 должностных лиц компаний вместе с женами, а также другие гости. Во втором случае, несмотря на большое число ожидаемых участников (по сравнению с вышеупомянутой небольшой вечеринкой) и несмотря на присутствие представительницы объединения потребителей и ее мужа, которые не являются должностными лица-

ми предприятия энергетики, присутствующие на банкете люди все-таки не отличались бы разнообразием взглядов и интересов. Таким образом, и с этой точки зрения организуемый компанией банкет не подпадает под категорию собраний с большим числом участников.

**Пример 4.** Служащий Министерства финансов, получивший разрешение на участие в работе дискуссионной группы по экономическим вопросам в рамках однодневной конференции, вправе принять предложение спонсора этой конференции о невзимании с него в виде исключения платы за участие. В соответствии с отдельным правомочием, установленным пунктом § 2635.204(a), ему не возбраняется принять символический подарок за свое выступление в ходе дискуссии, рыночная стоимость которого составляет 20 или менее долларов.

**Пример 5.** Помощник федерального прокурора США приглашен на деловой завтрак, организованный местной ассоциацией адвокатов, в ходе которого один из известных судей выступит с лекцией на тему перекрестного допроса свидетелей-экспертов. Притом что с членов ассоциации адвокатов взимается входной сбор в размере 15 долларов, помощник федерального прокурора вправе принять предложение ассоциации о невзимании с него такого сбора, даже в отсутствие определения о наличии ведомственного интереса в его участии. Данный подарок может быть принят в рамках установленного § 2635.204(a) исключения для подарков стоимостью менее 20 долларов, как недостаточно значимых для юридического внимания.

**Пример 6.** Служащий Министерства внутренних дел, получивший разрешение на выступление в первый день четырехдневной конференции на тему исчезающих видов растений и животных, вправе принять предложение спонсора о невзимании с него сбора за участие в первом дне конференции. Если конференция подпадает под категорию собраний с большим числом участников, ему может быть разрешено — при наличии определения о том, что его участие в этой конференции отвечает ведомственным интересам, — принять предложение спонсора о невзимании с него сбора за участие в ее работе и в остальные дни.

(3) Приглашения на неофициальные мероприятия, исходящие от лиц, не являющихся запрещенными источниками. Служащему разрешается принимать угощения, освежающие напитки и участвовать в развлечениях, однако он не вправе соглашаться на оплату его проезда и проживания, связанных с неофициальным мероприятием, в котором принимают участие несколько лиц, при условии, что:

- 1) приглашение исходит от лица, не относимого к категории запрещенных источников;
- 2) входной сбор не взимается ни с одного из участников мероприятия.

**Пример 1.** Наряду с несколькими государственными должностными лицами и представителями частного сектора директор Агентства по охране окружающей среды приглашен в качестве зрителя на первый показ нового приключенческого фильма на тему промышленного шпионажа. Все расходы, связанные с этим показом, берет на себя продюсер фильма. Директор АООС вправе принять это приглашение, поскольку этот продюсер не относится к категории запрещенных источников, а входная плата не взимается ни с одного из участников просмотра.

**Пример 2.** Служащий пресс-службы Белого дома приглашен на коктейль, организуемый известной в Вашингтоне светской дамой, не являющейся запрещенным источником. Служащий вправе принять приглашение, несмотря на то что он лишь недавно был представлен этой даме и подозревает, что оказался среди приглашенных в связи со своим должностным положением.

(i) Еда, прохладительные напитки и развлечения за рубежом. Государственный служащий, исполняющий поручение или находящийся в служебной командировке за рубежом, согласно статье 41 СФНА 301-7.3(в), вправе принимать угощения в виде еды, прохладительных напитков, а также развлечения во время завтрака, обеда, ужина или тому подобных мероприятий при условии, что:

(1) переведенная в доллары США рыночная стоимость еды, прохладительных напитков или развлечений, предлагаемых государственному служащему США за рубежом в ходе встречи или иного мероприятия, не превышает поденную ставку оплаты труда такого служащего во время работы за рубежом, установленную нормативом Государственного департамента США 925 «Максимальные размеры суточного пособия для загранработников», принятым дополнительно параграфом 925 к Нормативным правилам, выпущенным Отделом документации Управления правительской печати США, Вашингтон, округ Колумбия 20402;

(2) во встрече или мероприятии принимают участие лица, не являющиеся гражданами США, или представители правительства зарубежных государств или других зарубежных органов или структур;

(3) участие во встрече или ином мероприятии является частью служебного задания государственного служащего США, связанного с получением или распространением информации, продвижением экспорта товаров или услуг из США, выполнением функции представителя Соединенных Штатов, содействием штатной деятельности своего ведомства или миссии США на территории другого государства;

(4) подарок в виде бесплатного угощения и развлечений исходит от лица, не являющегося представителем правительства зарубежного государства, согласно статье 5 Свода законов США 7342(а)(2).

**Пример 1.** Несколько местных предпринимателей в одной из развивающихся стран хотят, чтобы американская компания разместила свое производство на территории конкретной провинции их страны. Должностному лицу Корпорации частных инвестиций за рубежом не возбраняется вместе с прибывшим в эту страну вице-президентом упомянутой американской компании принять участие в ужине, организованном местными предпринимателями в одном из ресторанов на территории этой провинции, при условии, что рыночная стоимость предлагаемого им угощения не превысит размер поденной ставки оплаты труда государственных служащих США для данной страны.

(к) Подарки президенту и вице-президенту. С учетом соображений, связанных с осуществлением их служебных функций, в том числе соображений протокола и этикета, президент или вице-президент вправе принимать любые подарки, предназначенные ему или любому члену его семьи, при условии, что тем самым он не нарушает § 2635.202(в) (1) или (2), статью 18 Свода законов США 201(б) или 201(в)(3) или Конституцию Соединенных Штатов.

(л) Подарки, разрешенные дополнительными ведомственными правилами. Государственный служащий вправе принимать любые подарки, если это специально разрешено ему дополнительными ведомственными правилами.

(м) Подарки, принимаемые в соответствии со специальными правомочиями. Содержащиеся в настоящем подразделе запреты на принятие подарков из внешних источников не распространяются на какие-либо виды подарков, принятие которых особо разрешено законом. В число подарков, которые разрешается принимать государственному служащему в рамках специальных правомочий, входят следующие.

(1) Подарки в виде невзимания входного сбора, бесплатного предоставления печатных материалов, транспортных услуг, оплаченного проживания, бесплатного питания, легких закусок и прохладительных напитков или возмещения расходов по указанным статьям, понесенным в связи с прохождением обучения или проведением встреч, в тех случаях, когда указанные подарки принимаются государственным служащим согласно статье 5 Свода законов США 4111 от организации, которая, согласно статье 26 Свода законов США 501(в)(3), не подлежит налоговому обложению, или от лица, в отношении которого не действуют запреты, предусмотренные статьей 18 Свода законов США 209. Правомочие государственного служащего на принятие таких подарков должно быть санкционировано его ведомством в соответствии с разделом 410 настоящей статьи.

**Примечание.** Статья 26 Свода законов США 501(в)(3) устанавливает правомочие на освобождение от налогообложения ограниченной категории некоммерческих организаций, в том числе учрежденных и действующих в благотворительных, религиозных или просветительс-

ких целях. Многие некоммерческие организации не подлежат освобождению от налогообложения в рамках настоящего параграфа.

(2) Подарки от правительства зарубежного государства, или международной либо многонациональной организации, или ее представителя, если они принимаются государственным служащим США в соответствии с правомочием, установленным Законом о подарках и наградах от зарубежных источников, статья 5 Свода законов США 7342. Условием принятия служащим таких подарков является выполнение им требований, установленных правилами ведомства, в котором он работает, или процедурами, обеспечивающими применение указанного Закона.

### **§ 2635.205. Порядок избавления от запрещенных подарков**

(а) Государственный служащий, принявший подарок, запрещенный настоящим подразделом, обязан (за исключением случаев, когда подарок принят ведомством в соответствии с конкретно установленным законом правоочием) сделать следующее.

(1) Вернуть любой полученный в виде подарка материальный предмет дарителю или выплатить дарителю его рыночную стоимость. Если государственный служащий не способен с уверенностью определить реальную рыночную стоимость полученного в подарок предмета, он может сделать это, узнав различную цену имеющихся в продаже аналогичных предметов сопоставимого качества. См. § 2635.203(в).

*Пример 1.* Чтобы не ставить спонсора в неловкое положение на людях, работник Службы национальных парков США не стал отказываться от подарка в виде барометра стоимостью 200 долларов, преподнесенного ему после его выступления на тему земельной политики Федерального правительства. Однако данный работник обязан либо вернуть барометр дарителю, либо в кратчайший срок возместить ему стоимость этого подарка в размере 200 долларов.

(2) В тех случаях, когда полученный в подарок материальный предмет является скоропортящимся и вернуть его назад не представляется возможным, данный предмет может по усмотрению руководителя государственного служащего или штатного эксперта по служебной этике быть передан соответствующей благотворительной организации, распределен между сотрудниками подразделения, в котором работает получивший его служащий, или уничтожен.

*Пример 1.* С разрешения начальника сотрудницы Управления социального страхования, получившей подарок в виде цветочной композиции от благодарного клиента, добивавшегося и получившего при ее содействии пособие по нетрудоспособности, эта композиция может быть установлена в приемной офиса, в котором работает данная сотрудница.

(3) Возместить дарителю рыночную стоимость любого развлечения, услуги, льготы или другого подарка, преподнесенного не в материальной форме. Ответный подарок со стороны государственного служащего не считается возмещением стоимости.

*Пример 1.* Сотрудник Министерства обороны хочет принять участие в благотворительном мероприятии, входной билет на которое стоимостью 300 долларов предложен ему одним из запрещенных источников. И хотя его участие в этом мероприятии не отвечает интересам его ведомства [(см. § 2635.204(ж)], ему не возбраняется принять это приглашение, но при условии, что он возместит дарителю 300 долларов, составляющих номинальную стоимость входного билета.

(4) Избавиться от подарков, полученных от правительства зарубежных стран или международных организаций, в соответствии с титулом 41 СФНА, части 101-49, равно как и от материалов, полученных в связи со служебными командировками, в соответствии с титулом 41 СФНА 101-25.103.

(б) Ведомство может санкционировать сдачу или возврат подарков за счет государства. Служащие могут воспользоваться служебной почтой для возвращения стоимости подарка дарителю, как это требуется или разрешается настоящим параграфом.

(в) Служащий, который по своей собственной инициативе в кратчайший срок выполнит требования настоящего параграфа, не считается нарушившим правило о неправомерном принятии добровольно преподнесенного подарка. Служащий, который в кратчайший срок обратится к штатному эксперту по служебной этике за консультацией относительно правомерности принятия им добровольно преподнесенного подарка и который после получения такой консультации вернет подарок дарителю или откажется от дальнейшего владения этим подарком любым из способов, предусмотренных правилами настоящего параграфа, будет считаться выполнившим требования настоящего параграфа по своей собственной инициативе.

## ПОДРАЗДЕЛ В – ПОДАРКИ СЛУЖАЩИХ ДРУГ ДРУГУ

### **§ 2635.301. Общие положения**

Настоящий подраздел содержит нормы, запрещающие служащему преподносить подарок, вносить или просить деньги на подарок, предназначающийся вышестоящему должностному лицу, равно как и принимать подарок от другого служащего, получающего меньшую заработную плату, за исключением случаев, когда даримый предмет не отвечает определению подарка или подпадает под одно из исключений, установленных настоящим подразделом.

### § 2635.302. Общие нормы

(а) Подарки вышестоящим должностным лицам. За исключением норм, установленных настоящим подразделом, служащему возвращается:

(1) прямо или косвенно преподносить подарок или вносить деньги на подарок, предназначающийся вышестоящему должностному лицу;

(2) просить другого служащего о внесении денег на подарок, предназначающийся своему вышестоящему должностному лицу или вышестоящему должностному лицу этого служащего.

(б) Подарки от служащих, получающих меньшую зарплату. За исключением норм, установленных настоящим подразделом, служащему возвращается прямо или косвенно принимать подарок от другого служащего, получающего меньшую зарплату, кроме случаев, когда:

(1) оба служащих не состоят в отношениях, построенных по схеме подчиненный — начальник;

(2) между ними существуют личные взаимоотношения, оправдывающие такой подарок.

(в) Ограничения на применение исключений. Несмотря на любые исключения, установленные данным подразделом, вышестоящее должностное лицо не имеет права вымогать подарок у кого-либо из подчиненных ему служащих.

### § 2635.303. Определения

В целях настоящего подраздела в нем используются следующие определения.

(а) Подарок. Этот термин используется в значении, установленном в § 2635.203(б). В целях данного определения служащий будет считаться заплатившим рыночную стоимость любой выгоды, полученной в результате его участия в «автомобильном пуле» (т.е. в группе автовладельцев-соседей, живущих в пригороде, каждый из которых по очереди возит остальных на работу на своей машине. — *Прим. пер.*) или другой аналогичной схеме взаимных услуг, если он берет на себя пропорциональную долю связанных с ней расходов или усилий.

(б) Косвенным образом. В целях § 2635.302(б) этот термин используется в значении, установленном в § 2635.203(е). В целях § 2635.302(а) он распространяется на подарок:

(1) преподнесенный с ведома служащего и молчаливого согласия любого из его родителей, родных братьев и сестер, супруги, детей или родственников, находящихся на иждивении данного служащего;

(2) преподнесенный другим лицом в обстоятельствах, когда служащий пообещал или согласился возместить стоимость этого подарка дарителю или подарить ему что-то, имеющее материальную ценность, в обмен на этот подарок.

(в) Применительно к пункту (а) настоящего параграфа термин «рыночная стоимость» имеет значение, установленное в § 2635.203(в).

(г) Вышестоящее должностное лицо. Этим термином обозначается любой другой служащий, кроме президента и вице-президента, в том числе и непосредственный начальник, чьи должностные полномочия включают руководство исполнением или оценку исполнения служащим или другим вышестоящим по отношению к данному служащему должностным лицом своих служебных обязанностей. В целях настоящего подраздела служащий считается подчиненным любого из вышестоящих по отношению к нему должностных лиц.

(д) Требовать – означает обращаться с просьбой о пожертвовании денежных средств путем личного или коллективного обращения.

(е) Добровольный взнос означает предоставление денежных средств на добровольной основе без оказания давления или использования методов принуждения в отношении лица, делающего такой взнос. Взнос не может считаться добровольным, если его сумму устанавливает не сам вносящий его служащий, кроме случаев, когда сумма взноса заранее предопределена стоимостью обеда, приема или тому подобного мероприятия, в котором хочет участвовать служащий и который с этой целью добровольно вносит пропорциональную долю общей стоимости. За исключением случаев заведомого включения добровольного взноса в стоимость обеда, приема или аналогичного мероприятия указание на то, что служащий вправе сам решать, вносить ли ему всю сумму предлагаемого взноса или вообще ничего не вносить, должно сопровождать любую рекомендацию относительно суммы, которая может быть внесена в качестве взноса при сборе денег на приобретение подарка вышестоящему должностному лицу.

*Пример 1.* Некая начальница из Агентства по международному развитию только что переведена из Вашингтона, округ Колумбия, на работу в Кабул, Афганистан. На прощание 12 ее подчиненных решили угостить ее обедом в ресторане. Заранее договорено, что каждый заплатит за свой собственный обед, а стоимость обеда, который будет предложен в качестве бесплатного угощения начальнице, будет поровну поделена на 12 человек. И хотя размер взноса, который должен будет внести каждый из подчиненных станет известен только после того, как виновница торжества сама выберет в меню и закажет себе обед, сами взносы, вносимые каждым участником этого прощального обеда, тем не менее заранее носят добровольный характер.

#### § 2635.304. Исключения

Запреты, установленные в § 2635.302(а) и (б), неприменимы к подарку, преподносимому или принимаемому в обстоятельствах, описанных в пунктах (а) или (б) настоящего параграфа. Взнос или обращение с просьбой о взносе, что в других случаях будет рассматриваться как нарушение запретов, содержа-

шихся в § 2635.302(а) и (б), является правомерным только при следовании нормам, установленным в пункте (в) настоящего параграфа.

(а) Исключения общего характера. На нерегулярной основе, в том числе в случаях, когда преподнесение подарков или обмен ими происходит в силу сложившихся традиций, следующие виды подарков могут преподноситься вышестоящему должностному лицу или приниматься от подчиненного или другого служащего, получающего меньшую зарплату:

(1) материальные предметы, кроме наличных денег, совокупная рыночная стоимость которых единовременно составляет не более 10 долларов;

(2) материальные предметы, такие как еда и прохладительные напитки, которые будут разделены в офисе между несколькими служащими;

(3) угощение, предлагаемое служащим у себя дома принимаемому им в качестве гостя вышестоящему должностному лицу и сопоставимое по типу и стоимости с угощением, которое он, как правило, предлагает, когда к нему в гости приходят его личные друзья.

(4) предметы, преподносимые в подарок в связи с личным гостеприимством, при условии, что они сопоставимы по типу и стоимости с подарками, преподносимыми в подобных случаях;

(5) Отпуск, переуступаемый в рамках подраздела И раздела 630 настоящего титула служащему, не являющемуся непосредственным начальником, если только такой отпуск не был получен в нарушение § 630.912 настоящего титула.

**Пример 1.** Возвратившись на работу после недельного отпуска на море, инспектор Министерства по делам ветеранов вправе подарить своему начальнику (а тот вправе принять) пакетик подсоленных конфет-тянучек, купленный на пляже за 8 долларов.

**Пример 2.** Служащая Федеральной корпорации страхования депозитов, которая специализируется на проверках банков и поэтому вынуждена часто бывать в командировках, не имеет права дарить своему начальнику (а он не имеет права принимать от нее) по сувенирной кофейной кружке из каждого города, в котором она бывает по долгам службы, даже несмотря на то, что в каждом случае стоимость кружки составляет менее 5 долларов. Подарки такого рода уже считаются регулярными.

**Пример 3.** Министр труда пригласила генерального советника своего Министерства на ужин к себе домой. Генеральный советник вправе принести с собой к столу бутылку вина за 15 долларов, а министр вправе принять ее от своего подчиненного как традиционный подарок хозяйке дома, несмотря на то что стоимость подарка превышает 10 долларов.

**Пример 4.** Секретарь вправе подарить своей начальнице на Рождество, а начальница вправе принять от него комнатное растение, купленное за

10 долларов или меньшую сумму. Секретарь также вправе пригласить свою начальницу на рождественскую вечеринку к себе домой в числе прочих гостей, и та вправе принять такое приглашение.

(б) Особые, нечастые случаи. Соответствующий случаю подарок может быть преподнесен вышестоящему должностному лицу подчиненным ему сотрудником или другим служащим, получающим меньшую зарплату:

(1) по какому-то редкому случаю, связанному со значительным событием в личной жизни, например вступлением в брак, болезнью, рождением или усыновлением ребенка;

(2) по случаю прекращения служебных отношений по схеме подчиненный — начальник, например ухода на пенсию, увольнения или перехода на работу в другое место.

**Пример 1.** Помощник начальника отдела кадров Управления ресурсами бассейна Теннесси вправе прислать букет цветов стоимостью 30 долларов своему начальнику, который находится в больнице после перенесенной им хирургической операции. А начальник отдела кадров вправе принять такой подарок.

**Пример 2.** Химик, являющийся служащим Администрации по контролю за продуктами питания и лекарствами, приглашен на свадьбу начальника лаборатории, в которой он работает. Он вправе подарить своему начальнику и его невесте (а они вправе принять от него) приобретенный им за 70 долларов столовый сервиз из фарфора, заранее оговорив с женихом и невестой его форму и дизайн.

**Пример 3.** По случаю ухода своей начальницы на пенсию с федеральной государственной службы работница Службы рыбного и охотничьего хозяйства США вправе подарить ей альбом художественных фотографий дикой природы, приобретенный за 19 долларов. Уходящая на пенсию начальница вправе принять такой подарок.

(в) Добровольные взносы. Служащий вправе обращаться к своим сослуживцам с просьбой о внесении номинальных денежных сумм на приобретение соответствующего подарка для вышестоящего должностного лица, и служащий вправе внести добровольный взнос в номинальном размере на приобретение соответствующего подарка для вышестоящего должностного лица:

(1) по особому, редкому случаю, как изложено в пункте (б) настоящего параграфа;

(2) на нерегулярной основе, например для покупки легких закусок и прохладительных напитков, которые будут разделены в офисе между несколькими служащими.

Служащий вправе принимать подарки, взнос на приобретение которых внес его подчиненный или другой служащий, получающий меньшую зарплату, чем он сам.

**Пример 1.** Чтобы отметить уход на пенсию заместителя министра Сухопутных войск, работники его аппарата решили организовать вечеринку и подарить ему по этому случаю памятный сертификат. Они вправе распространить объявление о предстоящей вечеринке и включить номинальную сумму взноса на приобретение памятного подарка в стоимость входного билета.

**Пример 2.** Генеральный советник Национального фонда искусств и гуманитарных наук не вправе собирать взносы на рождественский подарок председателю фонда. Рождество отмечается ежегодно и не является событием его личной жизни.

**Пример 3.** Подчиненные не вправе заниматься сбором взносов на подарок вышестоящему должностному лицу по случаю приведения его к присяге при вступлении в более высокую должность или повышения в должности в системе руководства данной организации. Такие события не означают прекращение взаимоотношений по схеме подчиненный — начальник и не являются событиями, имеющими особое значение в личной жизни, как это определено в § 2635.304(б). Между тем подчиненные вправе организовать сбор взносов, а служащие могут внести по 3 доллара на покупку легких закусок и прохладительных напитков, которые будут по такому случаю предложены всему ближайшему рабочему окружению этого вышестоящего должностного лица.

**Пример 4.** Подчиненные вправе внести номинальные взносы в общий фонд на приобретение подарка вышестоящему должностному лицу по случаю его перевода на работу, в том числе на более высокой должности, за пределами данной организации.

**Пример 5.** Один из помощников министра внутренних дел собирается вступить в брак. Его секретарша решила, что микроволновая печь будет неплохим свадебным подарком от сотрудников его аппарата и сообщила каждому из его подчиненных, что они должны собрать по 5 долларов на этот подарок. Выбранный ею способ сбора средств неправомерен. И хотя она действительно может порекомендовать сумму взноса в размере 5 долларов, ей следовало бы сопроводить эту рекомендацию оговоркой, что любой служащий, к которому обращена такая просьба, может внести меньшую сумму или вообще ничего не вносить.

## ПОДРАЗДЕЛ Г — КОНФЛИКТ ФИНАНСОВЫХ ИНТЕРЕСОВ

### **§ 2635.401. Общие положения**

Настоящий подраздел содержит два положения, касающиеся финансовых интересов. Одним из них является требование об отстранении, а вторым — запрет на приобретение и сохранение конкретных финансовых интересов.

Служащий вправе приобретать или сохранять за собой любые финансовые интересы, не подлежащие запрету согласно § 2635.403. Несмотря на правомерность приобретения или сохранения служащим за собой конкретного финансового интереса, ему, в соответствии с § 2635.402 настоящего подраздела, запрещается в служебном порядке участвовать в любом деле, затрагивающем особые интересы, в связи с которым, насколько это ему известно, у него самого или любого лица, поручившего ему свои интересы, имеется финансовый интерес, если состояние данного дела будет иметь прямое и предсказуемое следствие для этого интереса. См. также раздел 2640 настоящей главы, где даются дополнительные разъяснения положений § 2635.402.

### **§ 2635.402. Финансовые интересы, обусловливающие отстранение**

(а) Установленный законом запрет. Уголовным законом, статья 18 Свода законов США 208(a), служащему запрещается в служебном порядке принимать личное и существенное участие в любом деле, затрагивающем особые интересы, в связи с которым, насколько это ему известно, у него самого или любого лица, вменившего ему свои интересы, имеется финансовый интерес, если состояние данного дела будет иметь прямое и предсказуемое следствие для этого интереса.

*Примечание.* Нормы, применимые при трудоустройстве в ведомства федерального уровня, содержатся в подразделе Е настоящего раздела и, при условии их соблюдения, обеспечивают положение, при котором служащий не нарушает статью 18 Свода законов США 208(a) или положения настоящего параграфа при устройстве на работу. Во всех других случаях, когда участие служащего в указанных делах является нарушением статьи 18 Свода законов США 208(a), служащий обязан отсторониться от участия в подобных делах, как это определено пунктом (в) настоящего параграфа, получить решение об отмене установленных правил или подтверждение применимости соответствующего исключения, как это определено пунктом (г) настоящего параграфа.

(б) Определения. В настоящем параграфе используются следующие определения.

(1) Прямое и предсказуемое следствие.

(i) Дело, затрагивающее особые интересы, будет иметь прямое следствие для финансового интереса при наличии причинной связи между любым решением или действием, принимаемым или осуществляемым по данному делу, и любым ожидаемым следствием этого дела для финансового интереса. Такое следствие может быть прямым, даже если оно имеет место не сразу. При этом дело, затрагивающее особые интересы, не будет иметь прямого следствия для финансового интереса, если цепь причинности ослаблена или попадает в зависимость от того, будут ли иметь место события гипотетического характера,

или не зависящие от данного дела, или не связанные с ним. Дело, затрагивающее особые интересы, имеющее следствие для финансового интереса только с точки зрения результата его воздействия на экономическое положение в целом, не считается имеющим прямое следствие в контексте настоящего подраздела.

(ii) Дело, затрагивающее особые интересы, будет иметь предсказуемое следствие, если налицо реальная, а не гипотетическая вероятность того, что данное дело повлияет на финансовый интерес. С другой стороны, заведомое знание размеров выгоды или убытка не является обязательным условием, и размеры такой выгоды или убытка в долларовом выражении не имеют существенного значения.

**Примечание.** Если дело, затрагивающее особые интересы, касается конкретной стороны или сторон, то, как правило, такое дело будет по большей части иметь прямое и предсказуемое следствие, в контексте настоящего подраздела, для финансового интереса государственного служащего в составе интересов или в связи с интересами одной из сторон, например интереса, имеющегося у служащего в силу владения им акциями. Между тем могут иметь место ситуации, в которых, в свете вышеуказанных норм, дело, затрагивающее особые интересы, будет иметь прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов служащего вне состава интересов или вне связи с интересами участвующей стороны. Так, если участвующей стороной является корпорация, то дело, затрагивающее особые интересы, может иметь прямое и предсказуемое следствие и для тех финансовых интересов служащего, которые имеются у него как у владельца акций в аффилиированной, материнской или дочерней компании этой корпорации. Аналогичным образом принятие или отклонение протеста против присуждения контракта конкретной компании может также иметь прямое и предсказуемое следствие для финансового интереса служащего в другой компании, числящейся субподрядчиком в предложении одного из участников конкурса.

**Пример 1.** Служащий Национальной медицинской библиотеки при национальных институтах здравоохранения только что получил предложение о работе в составе комиссии по технической экспертизе предложений об оснащении библиотеки новой системой компьютерного поиска. «ДЕФ компьютер корпорейшн» — находящаяся во владении немногих лиц компания, в которой ему и его жене принадлежит большинство акций, — подала предложение в числе других претендентов. Поскольку присуждение этого контракта компании ДЕФ или любому другому участнику конкурса будет иметь прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов и самого служащего, и его жены, учас-

тие служащего в работе комиссии по технической экспертизе предложений будет правомерным только при условии официального отказа ему в просьбе об отстранении его от участия в данном деле.

**Пример 2.** Предположим, что, получив назначение в состав комиссии по технической экспертизе, служащий, о котором шла речь в предыдущем примере, выясняет, что «ДЕФ компьютер корпорейшн» не подала заявку на участие в конкурсе. Правда, в число шести представивших свои предложения участников конкурса теперь входит компания «ЛМН Корп.», конкурент ДЕФ по частному бизнесу. Служащий не отстраняется от участия в работе экспертной комиссии. Любое следствие, которое будет иметь для финансовых интересов данного служащего решение его ведомства о присуждении или неприсуждении контракта компании ЛМН, будет в данном случае носить по большей части косвенный и гипотетический характер.

(2) Вмененные интересы. В целях статьи 18 Свода законов США 208(a) и настоящего подраздела при принятии решения об отстранении служащего должны учитываться финансовые интересы следующих лиц, причем в такой же степени, как если бы это были его собственные интересы:

- (i) супруги служащего;
- (ii) несовершеннолетних детей служащего;
- (iii) главного партнера служащего;

(iv) организации или структуры, в которой данный служащий работает в качестве должностного лица, управляющего, доверенного лица, главного партнера или наемного работника;

(v) лица, с которым служащий ведет переговоры или уже имеет договоренность относительно своего будущего трудоустройства. (Служащие, пытающиеся трудостроиться за рамками государственной службы, должны принимать во внимание и выполнять нормы, установленные подразделом Е настоящего раздела.)

**Пример 1.** Служащая Министерства образования на безвозмездной основе работает в совете директоров «Киндер Уорлд Инк.» – некоммерческой корпорации, занимающейся благотворительностью. Несмотря на то что ее личные финансовые интересы не будут задеты, эта служащая обязана отстраниться от участия в рассмотрении заявки на предоставление гранта, поданной «Киндер Уорлд». Присуждение или отказ в присуждении гранта будет иметь следствие для финансовых интересов «Киндер Уорлд», чьи финансовые интересы вменяются ей как члену совета директоров этой корпорации.

**Пример 2.** Супруга служащего Администрации по контролю за продуктами питания и лекарствами (далее – Администрация) получила должность в известной компании, занимающейся биомедицинскими иссле-

дованиями. Эта компания разработала протез, практическое внедрение которого требует утверждения со стороны Администрации, поэтому служащему в служебном порядке поручается принять участие в экспертизе данной разработки и процедуре ее утверждения Администрацией. Жена этого служащего получает установленный должностной оклад в вышеупомянутой компании и не имеет прямых имущественных интересов в активах компании. Нет у нее и косвенных имущественных интересов, как это могло быть, если бы она, например, была участницей пенсионного плана, являющегося держателем акций компании. Ее должность в компании такова, что принятие или непринятие Администрацией решения об утверждении данной разработки не будет иметь прямого и предсказуемого следствия для размера ее должностного оклада или для ее дальнейшего пребывания в штате компании. Поскольку процесс утверждения данной разработки Администрацией не заденет финансовых интересов его жены, данный служащий не может быть в соответствии с § 2635.402 отстранен от участия в этом процессе. Тем не менее финансовые интересы работодателя жены этого служащего могут рассматриваться как требующие его отстранения от данного дела, согласно § 2635.502.

(3) Дело, затрагивающее особые интересы. В понятие дела, затрагивающего особые интересы, входят только те вопросы, которые связаны с рассмотрением, принятием решения или осуществлением действия, направленного на интересы конкретных лиц или обособленной и идентифицируемой категории лиц. Такое дело подпадает под действие норм, установленных настоящим подразделом, даже если к нему не имеют отношения официальные стороны, и может включать в себя действие со стороны государства, например принятие законодательства или политической установки, узко сфокусированных на интересах такой обособленной и идентифицируемой категории лиц. Термин «дело, затрагивающее особые интересы», однако, не охватывает рассмотрения или принятия широких политических решений, призванных удовлетворять интересы большой и разнообразной группы лиц. К числу «дел, затрагивающих особые интересы» в контексте настоящего подраздела относятся: судебное или другое разбирательство, ходатайство, требование о вынесении решения или определения, контракт, правоприменение, правовой спор, обвинение или арест.

**Пример 1.** Поправка, внесенная Налоговым управлением США в свои правила с целью изменить порядок исчисления амортизации, не относится к числу дел, затрагивающих особые интересы, равно как и намерение Управления социального страхования пересмотреть процедуры подачи заявления о назначении пособий по случаю нетрудоспособности.

**Пример 2.** Рассмотрение Комиссией по торговле между штатами правил, устанавливающих нормы безопасности для большегрузных авто-

мобилей на скоростных автомагистралях, относится к числу дел, затрагивающих особые интересы.

(4) Личное и существенное участие. Личное участие означает непосредственное участие. В это понятие входит прямое и активное руководство участием подчиненного сотрудника в деле, затрагивающем особые интересы. Существенное участие означает, что от участия служащего в затрагивающем особые интересы деле в определенной степени зависит состояние этого дела. Участие может носить существенный характер, даже если от него не зависит исход такого дела. Однако такое участие требует от служащего не только должностной ответственности, знакомства с обстоятельствами дела, достаточного участия в самом деле или в связанных с ним административных и второстепенных вопросах. Вывод о наличии существенного участия следует делать не только по факту, но и по значимости посвящаемых данному делу усилий. Несмотря на то что участие в решении ряда второстепенных вопросов может выглядеть несущественным, единичный акт утверждения какого-то решения или участия в решающем этапе дела может приобрести существенное значение. Личное или существенное участие может иметь место, например, когда служащий участвует в таком деле путем принятия решения, одобрения, неодобрения, предоставления рекомендаций или советов и проведения расследования.

(б) Отстранение. За исключение случаев, когда служащему разрешено участвовать в деле, затрагивающем особые интересы, в силу отмены действия запрета или применения исключения, как это изложено в пункте (г) настоящего параграфа, или в силу отчуждения предмета заинтересованности, в соответствии с пунктом (д) настоящего параграфа, служащий обязан отстраниться от участия в затрагивающем особые интересы деле, в котором, насколько ему известно, он сам или лицо, чьи интересы вменяются ему, имеет финансовый интерес, если данное дело будет иметь прямое и предсказуемое следствие для этого интереса. Отстранение осуществляется путем неучастия в деле, затрагивающем особые интересы.

(1) Уведомление. Служащий, которому становится понятна необходимость отстранения от участия в ранее порученном ему деле, которое затрагивает особые интересы, обязан уведомить об этом лицо, отвечающее за выполнение им порученного ему служебного задания. Служащий, несущий самостоятельную ответственность за свое задание, обязан предпринять все необходимые шаги к тому, чтобы больше не участвовать в деле, от которого он отстранен. Служащий вправе в устной или письменной форме уведомить о своем отстранении коллег по работе или своего начальника с тем, чтобы обеспечить прекращение своего участия в деле, от которого он отстранен.

(2) Документальное оформление. Служащий не обязан подавать письменное заявление об отстранении от дела, за исключением случаев, когда, в соответствии с разделом 2634 настоящей главы, от него требуется письменное

подтверждение соблюдения им соглашения о служебной этике, заключенного с Управлением служебной этики в государственных органах, или когда штатный эксперт по служебной этике или лицо, ответственное за порученное этому служащему задание, требует от него такого письменного заявления. Служащий, однако, вправе зафиксировать порядок своих действий путем представления соответствующей записки своему начальнику или другому соответствующему должностному лицу.

**Пример 1.** Помощник министра внутренних дел владеет используемым в рекреационных целях участком земли, граничащим с территорией, в отношении которой может быть принято решение о присоединении к территории национального парка. Такое присоединение повлечет за собой прямое и предсказуемое повышение стоимости принадлежащего ей участка, поэтому она отстраняется от любого участия в обсуждении или принятия решений Министерством по вопросу об этом присоединении. Поскольку она сама решает, какими делами ей заниматься, она вправе отстраниться от данного дела, просто прекратив участвовать в нем. Между тем будет разумнее, если, с учетом своего служебного положения, помощник министра зафиксирует правомерность своих действий по данному делу путем представления вышестоящему должностному лицу письменного заявления об отстранении и письменного уведомления своим подчиненным с тем, чтобы они впредь не обращались к ней по каким-либо вопросам, касающимся присоединения этого участка земли.

(г) Отмена требования об отстранении, или исключения из правил об отстранении. Служащий, в других случаях подлежащий отстранению, в соответствии со статьей 18 Свода законов США 208(a), может быть допущен к участию в затрагивающем особые интересы деле при условии, что действующее в других случаях правило об обусловливающем отстранение финансовом интересе подпадает под нормативное исключение или отмену в индивидуальном порядке или является следствием наличия у индейцев определенных прав первородства, как это определено в статье 18 Свода законов США 208(б)(4).

(1) Нормативные исключения. В соответствии со статьей 18 Свода законов США 208(б)(2) Управление служебной этики в государственных органах приняло нормативные исключения из правил об общеприменимости, исходя из вывода о том, что особые интересы являются слишком слабыми или слишком несущественными, чтобы влиять на добросовестность работы служащих, к которым применимы такие исключения. См. правила, изложенные в подразделе Б раздела 2640 настоящей главы, которые заменяют собой любые ранее существовавшие нормативные исключения ведомственного уровня.

(2) Отмена установленных требований в индивидуальном порядке. Отмена в индивидуальном порядке установленных требований, дающая возможность

служащему участвовать в одном или более делах, затрагивающих особые интересы, может быть произведена в рамках статьи 18 Свода законов США 208(б)(1), при условии, что еще до участия служащего в делах такого рода:

(i) служащий:

(A) информирует государственное должностное лицо, отвечающее за назначение данного служащего (или любое другое государственное должностное лицо, которому делегировано правомочие на принятие решения об отмене установленных требований в отношении данного служащего), о характере и обстоятельствах одного или нескольких дел, затрагивающих особые интересы;

(Б) в полной мере ставит такое должностное лицо в известность относительно характера и размеров обуславливающего его отстранения финансово-го интереса:

(ii) такое должностное лицо в письменной форме вынесет определение о том, что финансовый интерес данного служащего в затрагивающем особые интересы деле не является настолько существенным, чтобы отразиться на добросовестности служебных действий, которые правительство вправе ожидать от такого служащего. См. также подраздел В части 2640 настоящей главы, где содержатся дополнительные наставления на этот счет.

(3) Отмены установленных требований в отношении членов федеральных консультативных комитетов. В индивидуальном порядке отмена может быть произведена в рамках статьи 18 Свода законов США 208(б)(3) в отношении специального государственного служащего, работающего в составе или являющегося кандидатом на включение в состав консультативного комитета в значении, определенном Законом о федеральных консультативных комитетах, если государственное должностное лицо, отвечающее за назначение данного служащего (или другое государственное должностное лицо, которому делегировано правомочие на принятие решения об отмене установленных требований в отношении данного служащего):

(i) изучит рапорт о финансовом интересе, представленный специальным государственным служащим в соответствии с требованиями Закона 1978 о служебной этике в государственных органах;

(ii) в письменной форме удостоверит, что необходимость участия этого служащего в конкретном деле перевешивает опасность конфликта интересов, который может быть вызван финансовым интересом, во всех других случаях обуславливающим отстранения служащего. См. также подраздел В части 2640 настоящей главы, где содержатся дополнительные наставления на этот счет.

(4) Консультации и уведомления, касающиеся отмен. Когда это возможно, должностное лицо обязано провести формальные или неформальные консультации с Управлением служебной этики в государственных органах еще до принятия решения об отмене действия установленных требований, о которой идет речь в пункте(г)(2) настоящего параграфа. Копии всех решений о таких

отменах должны направляться начальнику Управления служебной этики в государственных органах.

(д) Отчуждение обусловливающего отстранение финансового интереса. При условии продажи или отчуждения в другой форме актива или другого интереса, являющегося причиной отстранения служащего от участия в затрагивающем особые интересы деле, перестают действовать содержащиеся в статье 18 Свода законов США 208(а) и пункте (в) настоящего параграфа запреты на дальнейшее участие служащего в таком деле.

(1) Добровольное отчуждение. Служащий, который в других случаях должен быть отстранен от участия в затрагивающем особые интересы деле, вправе добровольно продать этот обусловливающий его отстранение интерес или произвести его отчуждение в любой другой форме.

(2) Отчуждение по указанию свыше. Служащему может быть поставлено условие о продаже или отчуждении в другой форме обусловливающего его отстранение финансового интереса, если дальнейшее сохранение им этого интереса запрещено законом или дополнительными ведомственными правилами, установленными в соответствии с § 2635.403(а), или, если, в соответствии с § 2635.403(б), его ведомство приходит к выводу о наличии существенного конфликта между этим финансовым интересом и должностными обязанностями служащего или задачами, стоящими перед самим ведомством.

(3) Право на особый режим налогообложения. Служащий, которому дано указание об отчуждении интереса, может получить право на отсрочку применения налоговых мер в отношении отчуждаемого актива, предусмотренное подразделом К раздела 2634 настоящей главы. Служащий, осуществивший отчуждение актива до получения сертификата об отчуждении, не вправе рассчитывать на особый режим налогообложения.

(е) Должностные обязанности, порождающие потенциальные конфликты. В случаях, когда должностные обязанности служащего создают существенную вероятность того, что данному служащему может быть поручено заниматься затрагивающим особые интересы делом, от которого он отстранен, этот служащий должен проинформировать своего начальника или другое дающее ему служебные задания лицо о наличии такой вероятности с тем, чтобы можно было избежать постановки противоречащих друг другу служебных заданий без ущерба для ведомственных интересов.

### **§ 2635.403. Запрещенные финансовые интересы**

Служащий не вправе приобретать или сохранять за собой какой-либо финансовый интерес, приобретение или сохранение которого запрещено ему законом, ведомственным правилом, установленным в соответствии с пунктом (а) настоящего параграфа, или на основе ведомственного определения о нали-

чи существенной вероятности конфликта, как это установлено пунктом (б) настоящего параграфа.

**Примечание.** Не существует закона, общеприменимого в масштабах всей государственной службы, который запрещал бы служащим сохранять или приобретать какой-либо финансовый интерес. Предусмотренные законом ограничения, если таковые и существуют, содержатся в ведомственных правовых актах, которые могут в ряде случаев применяться в форме ведомственных правил, устанавливаемых независимо от настоящего раздела.

(а) Ведомственное правило о запретах в отношении некоторых финансовых интересов. Ведомство вправе, посредством дополнительных ведомственных правил, установленных после 3 февраля 1993 года, запретить или ограничить приобретение или сохранение финансового интереса или категории финансовых интересов своими служащими или любой категорией своих служащих, а также супругами и несовершеннолетними детьми таких служащих, на том основании, что приобретение или сохранение ими таких финансовых интересов дает разумному человеку повод усомниться в беспристрастности и объективности этих служащих в процессе осуществления ими штатной деятельности своего ведомства. В тех случаях, когда ведомство ограничивает или запрещает сохранение некоторых финансовых интересов супругами или несовершеннолетними детьми своих служащих, любые подобные запреты или ограничения должны быть основаны на выводе о наличии прямой и предсказуемой связи между запретом или ограничением в отношении супруг и несовершеннолетних детей служащих и эффективностью выполнения этими служащими своих служебных обязанностей.

(б) Удостоверение ведомством наличия существенного конфликта. Ведомство вправе запретить или ограничить приобретение или сохранение отдельно взятым служащим финансового интереса или категории финансовых интересов на основании вывода назначаемого должностного лица данного ведомства о том, что наличие такого интереса или таких интересов:

(1) потребует отстранения служащего от участия в делах, которые имеют большое значение с точки зрения выполнения им своих должностных обязанностей, и тем самым способность этого служащего к выполнению обязанностей, связанных с его должностным положением, будет существенным образом ослаблена;

(2) негативным образом отразится на эффективности выполнения стоящих перед ведомством задач ввиду отсутствия возможности поручить другому служащему ту работу, от которой будет отстранен данный служащий как имеющий финансовый интерес.

**Пример 1.** Служащий BBC, являющийся акционером крупной компании, производящей авиационные двигатели, рассматривается в качестве кандидата на должность, связанную с ответственностью за разработ-

ку нового истребителя. Если данное ведомство установит, что технические и другие решения, касающиеся требований BBC к параметрам нового самолета, прямым и предсказуемым образом отразятся на финансовых интересах данного служащего, то он, в силу действия статьи 18 Свода законов США 208(a), не будет иметь права на выполнение обязанностей, предусмотренных этой должностю, если сохранит за собой акции упомянутой выше компании. Ведомство, которым в данном случае является BBC, вправе выдвинуть требование о продаже этим служащим имеющихся у него акций как условие назначения его на эту должность вместо предоставления ему возможности просто отстраниться от участия в этом затрагивающем особые интересы деле.

(в) Определение финансового интереса. В целях настоящего параграфа означает следующее.

(1) Кроме случаев, предусмотренных пунктом (в)(2) настоящего параграфа, термин «финансовый интерес» сводится к финансовым интересам, обладателями которых являются супруга служащего или его несовершеннолетние дети. Однако этот термин не сводится к обозначению лишь тех финансовых интересов, которые обуславливают отстранение служащего в рамках статьи 18 Свода законов США 208(a) и § 2635.402. Данный термин распространяется на любые формы текущего или условного владения, акционерного участия или процентного дохода с ценных бумаг, вложенных в недвижимое или движимое имущество или компанию, и может означать в том числе и задолженность или компенсированные трудовые отношения. Соответственно, он включает в себя, например, интерес в виде акций, облигаций, доли в компании, вознаграждения или дохода с арендованной собственности, права на получение дохода от полезных ископаемых и других имущественных прав, договора об учреждении доверительной собственности и залогового права, а также распространяется на любое право приобретения или получения любого такого интереса, например акционерного опциона или товарного фьючерса. Он не распространяется ни на будущий интерес, создаваемый не самим служащим, не его супругой и не находящимся у него на иждивении ребенком, ни на какое-либо право как выгодоприобретателя имущества, статус которого еще не урегулирован.

*Пример 1.* Обладающий регулирующими функциями орган пришел к заключению о том, что факт владения его служащими акциями компаний, регулируемых этим органом, существенным образом подрывает веру общественности в его способность осуществлять свои регулирующие функции должным образом и тем самым препятствует осуществлению им предписанных ему функций. Посредством дополнительных внутриведомственных правил данный орган вправе запретить своим служащим приобретение акций регулируемых им компаний или дальнейшее владение такими акциями.

**Пример 2.** Орган, осуществляющий страхование банковских депозитов, вправе, посредством дополнительных внутриведомственных правил, запретить своим служащим, выполняющим функции банковских ревизоров, получать ссуды от банков, проверкой которых они занимаются. Проверка банка — члена Федеральной резервной системы может и не иметь следствия для фиксированного обязательства отдельно взятого служащего по выплате ссуды, полученной от этого банка, и, соответственно не отразится на финансовых интересах служащего таким образом, чтобы повлечь его отстранение, как это определено § 2635.402. Тем не менее ссуда, полученная от такого банка, представляет собой особый финансовый интерес в значении, установленном § 2635.403(в), который может в соответствующих обстоятельствах стать предметом запрета посредством дополнительных внутриведомственных правил.

(2) Термин «финансовый интерес» включает в себя неоплачиваемую или оплачиваемую работу в качестве должностного лица, управляющего, попечителя, главного партнера или служащего со стороны любого лица, включая некоммерческую организацию, чьи финансовые интересы вменены данному служащему в соответствии с § 2635.402(б)(2)(iii) или (iv).

**Пример 1.** Фонд сохранения диких лошадей содержит табуны лошадей, которые пасутся на государственных и частных пастбищах. Поскольку издержки, которые несет Фонд, зависят от федеральной политики в отношении прав выпаса, он на регулярной основе представляет замечания по всем нормативам, регулирующим использование федеральных пастбищных угодий, с проектами которых выступает Бюро по управлению государственными землями. Бюро вправе потребовать, чтобы служащий оставил неоплачиваемую должность вице-президента Фонда в качестве условия его перевода на связанную с выработкой политики должность в составе Бюро, вместо того чтобы просто предоставить ему возможность отстраняться от дел, затрагивающих особые интересы.

(г) Разумный срок для отчуждения финансового интереса. Всякий раз, когда ведомство выступает с требованием об отчуждении финансового интереса в соответствии с пунктами (а) или (б) настоящего параграфа, служащему предоставляется разумный срок, определяемый характером выполняемых им должностных обязанностей, равно как и характером и реализуемостью имеющегося у него интереса, в течение которого он обязан выполнить указание своего ведомства. За исключением случаев, когда, по мнению ведомства, этому препятствуют затруднения чрезвычайного характера, разумный срок не должен превышать 90 дней с момента поступления первого указания об отчуждении. Однако, если служащий продолжает сохранять за собой финансовый интерес, в отношении него продолжают действовать любые ограничения, предусмотренные настоящим подразделом.

(д) Право на особый режим налогообложения. Служащий, которому дано указание о продаже или отчуждении своего финансового интереса, может получить право на отсрочку применения налоговых мер в отношении отчужденного актива, предусмотренное подразделом К раздела 2634 настоящей главы.

## ПОДРАЗДЕЛ Д – БЕСПРИСТРАСТНОСТЬ ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ

### **§ 2635.501. Общие положения**

(а) Данный подраздел содержит два положения, цель которых состоит в том, чтобы служащий предпринимал соответствующие шаги к избежанию видимости утраты беспристрастности при выполнении им своих должностных обязанностей. Согласно § 2635.502, кроме случаев, когда у служащего уже имеется на это официальное разрешение, он не вправе заниматься затрагивающим особые интересы делом, в которое вовлечены конкретные стороны и состояние которого, как ему известно, может с определенной степенью вероятности повлиять на финансовые интересы кого-либо из членов его семьи или в котором, как ему известно, лицо, имеющее с ним скрытые отношения, является участником или представителем участника, если он приходит к выводу, что разумный человек, ознакомившись с соответствующими фактами, может усомниться в его беспристрастности в отношении данного дела. Служащий, беспокоящийся о том, что другие обстоятельства могут дать повод для сомнения в его беспристрастности, должен прибегнуть к процессу, описанному в § 2635.502, с целью уяснения целесообразности своего участия или неучастия в деле, затрагивающем особые интересы.

(б) Согласно § 2635.503, служащий, получивший необычную или другую выплату от бывшего работодателя до своего поступления на государственную службу, обязан, в отсутствие специального решения об отмене действия данного требования, быть на два года отстранен от участия в делах, затрагивающих особые интересы, в которых этот бывший работодатель представляет одну из сторон.

***Примечание.*** Вопросы, касающиеся беспристрастности, непременно возникают, когда должностные обязанности служащего так или иначе сказываются на финансовых интересах самого служащего или некоторых других лиц, например супруги и несовершеннолетних детей данного служащего. Уголовным законом статьи 18 Свода законов США 208(а) государственному служащему запрещается в процессе выполнения им должностных обязанностей принимать личное и существенное участие в каком-либо затрагивающем особые интересы деле, в котором, как ему известно, у его супруги, главного партнера или несовершеннолетнего ребенка имеется финансовый интерес, если такое дело

будет иметь прямое и предсказуемое следствие для этого интереса. Законом также запрещено участие служащего в затрагивающем особые интересы деле, в котором, как ему известно, финансовый интерес имеется у организации, где данный служащий работает в качестве должностного лица, управляющего, доверенного лица, главного партнера или рядового работника или с которой он ведет переговоры или уже имеет договоренность о своем будущем трудоустройстве. В случаях, когда участие служащего в затрагивающем особые интересы деле может повлиять на любые из этих финансовых интересов, применяются нормы, установленные в подразделах Г или Е настоящего раздела, и только предусмотренная законом отмена действия этих норм или исключение, согласно §§ 2635.402(г) и 2635.605(а), могут позволить служащему принять участие в таком деле. Процедуры получения официального разрешения, описанные в § 2635.502(г), не могут быть использованы для предоставления служащему полномочий на участие в любом подобном деле. В тех случаях, когда служащий выполняет все условия решения об отмене действия запретительных норм, принятие решения о такой отмене равносильно определению того, что заинтересованность правительства в участии служащего в деле такого рода перевешивает обеспокоенность относительно появления у разумного человека сомнений в добросовестности осуществления данным ведомством своей штатной деятельности. Аналогичным образом, если служащий выполняет все требования, обусловливающие применение одного из исключений, предусмотренных подразделом Б раздела 2640 настоящей главы, это также приравнивается к определению того, что заинтересованность правительства в участии служащего в деле такого рода перевешивает обеспокоенность относительно появления у разумного человека сомнений в добросовестности осуществления данным ведомством своей штатной деятельности.

### **§ 2635.502. Личные и деловые отношения**

(а) Проблема кажущейся пристрастности служащего. В случае когда служащему известно, что затрагивающее особые интересы дело, которое касается конкретных сторон, по всей вероятности будет иметь прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов одного из членов его семьи, или что лицо, имеющее с ним скрытые отношения, является участником или представителем участника такого дела, вследствие чего служащий приходит к выводу о том, что в сложившихся обстоятельствах разумный человек, ознакомившись с соответствующими фактами, может усомниться в его беспристрастности в отношении данного дела, этот служащий не должен участвовать в таком деле, если он до этого не информировал уполномоченного своего ведомства о нали-

чию проблемы своей кажущейся пристрастности и не получил от него официальное разрешение в соответствии с пунктом (г) настоящего параграфа.

(1) При ответе на вопрос, дадут ли те или иные отношения повод разумному человеку усомниться в его беспристрастности, служащий вправе обратиться за советом к своему начальнику, к штатному эксперту по служебной этике или к назначаемому должностному лицу ведомства.

(2) Служащий, обеспокоенный тем, что обстоятельства, отличающиеся от упомянутых в настоящем параграфе, могут вызвать сомнения в его беспристрастности, должен воспользоваться оговоренным в настоящем параграфе процессом для установления целесообразности своего участия или неучастия в деле, затрагивающем особые интересы.

(б) Определения. В целях настоящего параграфа имеют следующие значения.

(1) Служащий имеет скрытые отношения:

(i) с лицом, не являющимся потенциальным работодателем, как это определено в §2635.603(в), с которым данный служащий имеет или стремится установить деловые, договорные или другие финансовые отношения, выходящие за рамки привычной потребительской сделки;

*Примечание.* Служащий, пытающийся трудоустроиться в значении, установленном § 2635.603, должен выполнять нормы, содержащиеся в подразделе Е настоящего раздела, а не в данном параграфе.

(ii) с лицом, являющимся одним из членов семьи служащего или родственником, с которым данный служащий имеет близкие личные отношения;

(iii) с лицом, на которое, насколько известно данному служащему, в качестве должностного лица, управляющего, доверенного лица, главного партнера, агента, адвоката, консультанта, подрядчика или рядового служащего уже работает или пытается работать его супруга, кто-либо из его родителей или находящийся у него на иждивении ребенок;

(iv) с любым лицом, на которое в течение последнего календарного года данный служащий работал в качестве должностного лица, управляющего, доверенного лица, главного партнера, агента, адвоката, консультанта, подрядчика или рядового служащего;

(v) с организацией, не являющейся политической партией, как это определено в статье 26 Свода законов США 527(д), активным участником которой является данный служащий. Считается, что участие носит активный характер, если, например, речь идет о работе в качестве официального лица организации или в должности, сопоставимой с должностью председателя или официального представителя комитета или подкомитета, или об участии в руководстве деятельностью организации. В других случаях признаком активного участия является значительное время, уделяемое содействию осуществлению конкретных программ организации, в том числе координации деятельности по сбору финансовых средств. Уплата взносов, или оказание финансовой под-

держки, или ходатайство о ее предоставлении сами по себе не являются активным участием.

**Примечание.** Ничто в данном параграфе не может быть истолковано в пользу того, что служащий не вправе участвовать в том или ином деле по причине своих политических, религиозных или моральных убеждений.

(2) Прямое и предсказуемое следствие. Это определение используется в значении, установленном в § 2635.402(б)(1).

(3) Дело, затрагивающее особые интересы и касающееся конкретных сторон. Это определение используется в значении, установленном в § 2637.102(а)(7) настоящей главы.

**Пример 1.** Служащая Администрации общих услуг (АОУ) обратилась к одному из местных застройщиков с предложением купить у него ресторан. Одновременно застройщик прислал предложение в ответ на заявку АОУ об аренде офисных помещений. В данных обстоятельствах служащая будет права, заключив, что разумный человек, скорее всего, усомнится в ее беспристрастности, если она будет принимать участие в рассмотрении этого предложения застройщика или аналогичного предложения, поступившего от его конкурента.

**Пример 2.** Служащий Министерства труда оказывает техническое действие в разработке законодательства на тему охраны труда и здоровья, касающееся работодателей, у которых работает пять или более человек. Его жена работает помощником по административным вопросам в крупной корпорации, которая понесет большие издержки, если готовящееся законодательство будет принято. Поскольку данное законодательство не является делом, затрагивающим особые интересы и касающимся конкретных сторон, этот служащий вправе продолжить работу над ним, не заботясь о том, что работа его жены в корпорации, интересы которой будут задеты этим законодательством, может вызвать сомнения в его собственной беспристрастности.

**Пример 3.** Служащий Управления тыла при Министерстве обороны, отвечающий за испытания авиационной радиоэлектроники, производимой одним из подрядчиков ВВС, только что узнал, что его свояченица согласилась занять должность инженера в головной корпорации, в которую входит фирма-подрядчик. Поскольку головная компания является промышленным конгломератом, служащий может со всем основанием заключить, что в данных обстоятельствах у разумного человека вряд ли возникнут сомнения в его беспристрастности, если он будет и дальше выполнять свои должностные функции, связанные с испытаниями такой аппаратуры.

**Пример 4.** Инженер только что уволилась с должности вице-президента компании, выпускающей электронику, для того, чтобы поступить на

работу в Федеральное управление гражданской авиации, где ей предложена должность, связанная с государственными закупками. И хотя эта служащая не получала никаких необычных выплат в связи с ее уходом с прежнего места работы и прервала все финансовые связи со своей бывшей фирмой, в данных обстоятельствах она проявит благородство, заключив, что ее предыдущая работа в качестве должностного лица этой компании, скорее всего, заставит разумного человека усомниться в ее беспристрастности, если, прия на новое место, она будет курировать контракт Министерства транспорта, в котором ее бывшая фирма является субподрядчиком первой ступени.

*Пример 5.* Служащая Налогового управления является членом частной организации, чья деятельность посвящена восстановлению железнодорожного вокзала викторианской эпохи, и она возглавляет ежегодно проводимую кампанию по сбору средств на это начинание. В данных обстоятельствах служащая проявит благородство, заключив, что ее активное участие в делах этой организации, скорее всего, даст повод разумному человеку усомниться в ее беспристрастности, если она будет участвовать в принятии Налоговым управлением решения по вопросу об освобождении этой организации от налогообложения.

(в) Определение, выносимое назначаемым должностным лицом ведомства. В тех случаях, когда назначаемое должностное лицо ведомства располагает информацией о возможном возникновении проблемы кажущейся пристрастности, которая может стать результатом наличия финансового интереса у одного из членов семьи служащего в затрагивающем особые интересы деле, которое касается конкретных сторон, или участия в таком деле лица, с которым у данного служащего имеются скрытые отношения, он вправе вынести независимое определение о том, усомнится ли знающий соответствующие факты разумный человек в беспристрастности этого служащего относительно данного дела. Как правило, такому решению назначаемого должностного лица предшествует информация со стороны самого служащего, предоставляемая в соответствии с пунктом (а) настоящего параграфа. Однако назначаемое должностное лицо ведомства вправе принять такое решение и по своей собственной инициативе или по требованию начальника этого служащего или любого другого лица, отвечающего за выполнение этим служащем порученного ему задания, причем он может сделать это в любое время, в том числе и после того, как служащий отстранился от участия в деле, как это предусмотрено пунктом (д) настоящего параграфа.

(1) Если назначаемое должностное лицо ведомства определяет, что беспристрастность служащего, вероятнее всего, окажется под вопросом, он, в соответствии с пунктом (г) настоящего параграфа, выносит определение о целесообразности участия служащего в данном деле. Если уполномоченное должностное лицо ведомства определяет, что участие служащего не является

целесообразным, этот служащий отстраняется от участия в данном деле в соответствии с пунктом (д) настоящего параграфа.

(2) Если назначаемое должностное лицо ведомства определяет, что беспристрастность служащего, вероятнее всего, не вызовет сомнений, он вправе уведомить этого служащего, а также любого служащего, который на основании пункта (а) настоящего параграфа пришел к противоположному мнению, о том, что участие данного служащего в этом конкретном деле будет носить надлежащий характер.

(г) Разрешительная санкция со стороны назначаемого должностного лица ведомства. Если участие служащего в затрагивающем особые интересы деле, которое касается конкретных сторон, не вступает в противоречие со статьей 18 Свода законов США 208(a), но дает повод с точки зрения разумного человека усомниться в его беспристрастности, назначаемое должностное лицо вправе дать служащему разрешительную санкцию на участие в данном деле на основании вынесенного с учетом соответствующих обстоятельств определения, согласно которому заинтересованность правительства в участии служащего в данном деле перевешивает обеспокоенность относительно возможного возникновения у разумного человека сомнений в добросовестности выполнения данным ведомством своей штатной деятельности. К числу факторов, которые могут быть приняты во внимание, относятся:

(1) характер отношений между участниками дела;

(2) следствие, которое исход дела будет иметь для финансовых интересов лица, вовлеченного в эти отношения;

(3) характер и значение участия служащего в данном деле, в том числе и пределы, в которых от служащего требуется проявление осмотрительности в этом деле;

(4) степень деликатности данного дела;

(5) трудности, связанные с передачей данного дела другому служащему;

(6) коррективы, которые могут быть внесены в должностные обязанности служащего с целью уменьшения или устранения вероятности появления у разумного человека сомнений в беспристрастности данного служащего.

Разрешающая санкция со стороны уполномоченного должностного лица ведомства должна быть задокументирована либо по его собственному усмотрению, либо по просьбе служащего. Служащий, получивший разрешительную санкцию на участие в затрагивающем особые интересы деле, которое касается конкретных сторон, не вправе задним числом отстраниться от участия в данном деле, приведя в качестве причины проблему кажущейся пристрастности, вызванной теми же самыми обстоятельствами, которые уже были рассмотрены уполномоченным должностным лицом.

**Пример 1.** Заместитель начальника отдела кадров Министерства финансов и адвокат, работающий в отделе генерального советника Ми-

нистерства, являются главными партнерами в компании, занимающейся операциями с недвижимостью. Заместитель ставит в известность вышестоящее должностное лицо, т.е. начальника отдела кадров, об этих отношениях в связи со своим назначением в состав распорядительной комиссии на должность, заявление на занятие которой подал его партнер. Получение этой должности означало бы для этого партнера серьезную прибавку к окладу. Назначаемое должностное лицо ведомства, которым в данном случае является начальник отдела кадров, не вправе санкционировать участие своего заместителя в работе этой комиссии в рамках норм, установленных настоящих параграфом, поскольку уголовным законом статьи 18 Свода законов США 208(а) ему запрещено участвовать в деле, затрагивающем финансовые интересы лица, являющего его главным партнером. См. § 2635.402.

**Пример 2.** Новой служащей Комиссии по ценным бумагам и биржевым операциям поручено провести расследование факта продажи акций располагавшей конфиденциальной информацией брокерской фирмой, в которой она недавно работала. Ввиду деликатного характера данного дела назначаемое должностное лицо ведомства может заключить, что заинтересованность правительства в участии данной служащей в этом расследовании не перевешивает обеспокоенности по поводу того, что с точки зрения разумного человека могут возникнуть сомнения в добросовестности лица, проводящего расследование, даже притом, что данная служащая прекратила всякие финансовые связи с этой фирмой. На основании изучения всех связанных с этим делом обстоятельств назначаемое должностное лицо данного ведомства может решить, что в интересах правительства эта служащая должна сдать рабочую документацию, полученную от этой брокерской фирмы.

**Пример 3.** Служащая Налогового управления, участвующая в долгой и сложной налоговой проверке, узнает от своего сына о том, что он только что принял предложение занять должность менеджера младшего звена в корпорации, чьи налоги как раз и являются предметом проводимой проверки. Поскольку проверка практически уже завершена, а подробности данного дела известны только этой служащей, назначаемое должностное лицо данного ведомства вправе решить, после изучения всех связанных с этим делом обстоятельств, что правительство заинтересовано в окончательном завершении проверки этой служащей, тем более что за ней последуют дополнительные проверки инстанциями другого уровня.

(д) Отстранение от дела. Кроме случаев, когда, в соответствии с пунктом (г) настоящего параграфа, служащим получена разрешительная санкция на участие в деле, служащий не вправе участвовать в затрагивающем особые ин-

тересы деле, которое касается конкретных сторон, если он сам или назначаемое должностное лицо ведомства, в соответствии с пунктами (а) или (в), приходит к выводу о том, что финансовый интерес одного из членов семьи этого служащего или роль в данном деле лица, с которым у него имеются скрытые отношения, вероятно, даст повод с точки зрения разумного человека усомниться в его беспристрастности. Отстранение от дела осуществляется путем неучастия в нем.

(1) Уведомление. Служащий, понимающий необходимость своего отстранения от затрагивающего особые интересы дела, которое касается конкретных сторон и которое было поручено ему по служебной линии, должен уведомить об этом лицо, отвечающее за выполнение им этого задания. Служащий, который сам отвечает за выполняемое им задание, должен предпринять любые необходимые шаги к неучастию в деле, от которого он отстранен. Соответствующее устное или письменное уведомление об отстранении служащего от дела может быть доведено до сведения сослуживцев самим служащим или его начальником с тем, чтобы служащий перестал считаться участвующим в затрагивающем особые интересы деле, которое касается конкретных сторон и от которого он отстранен.

(2) Документальное оформление. Служащий не обязан подавать письменное заявление об отстранении от дела, за исключением случаев, когда, в соответствии с разделом 2634 настоящей главы, от него требуется письменное подтверждение соблюдения им соглашения о служебной этике, заключенного с Управлением служебной этики в государственных органах, или когда штатный эксперт по служебной этике или лицо, ответственное за порученное этому служащему задание, требует от него такого письменного заявления. Служащий, однако, вправе зафиксировать порядок своих действий путем представления соответствующей записи своему начальнику или другому соответствующему должностному лицу.

(е) Принимаемые во внимание соображения. Репутация служащего как честного и добросовестного работника не является принимаемым во внимание соображением при принятии решений, предусмотренных настоящим параграфом.

### **§ 2635.503. Необычные выплаты со стороны бывших работодателей**

(а) Обусловливающее отстранение требование. Кроме случаев, оговоренных в пункте (в) настоящего параграфа, служащий должен быть на два года отстранен от участия в любом затрагивающем особые интересы деле, в котором его бывший работодатель является одной из сторон или представляет одну из сторон, если он получил необычную выплату от этого лица накануне своего поступления на государственную службу. Отсчет двухлетнего периода отстранения начинается со дня получения необычной выплаты.

**Пример 1.** После того, как состоялись слушания по вопросу об утверждении его в новой должности, и за месяц до запланированного дня приведения его к присяге кандидат на должность помощника министра получил необычную выплату от своего работодателя. В связи с этим после приведения к присяге новый помощник министра в течение одного года и 11 месяцев не вправе участвовать ни в одном затрагивающем особые интересы деле, в котором в качестве одной из сторон выступает его бывший работодатель.

**Пример 2.** Служащая получила необычную выплату от своего бывшего работодателя, компании — оператора угольной шахты, накануне поступления на работу в Министерство внутренних дел. Теперь в течение двух лет она не будет иметь права участвовать в разбирательстве по делу о ремонте конкретной шахты, который обязан произвести ее бывший работодатель, поскольку он является одной из участвующих в этом деле сторон. Правда, она вправе участвовать в разработке законодательства о ремонте шахт, касающегося всех угольных компаний, поскольку такое законодательство не касается конкретных лиц.

(б) Определения. В целях настоящего параграфа используются следующие определения.

(1) Необычная выплата означает любые материальных средства, в том числе в виде наличных денег или инвестиционного интереса на сумму свыше 10 000 долларов, выплачиваемые:

(i) на основании решения, принятого после того, как бывшему работодателю стало известно, что конкретное лицо является кандидатом на поступление или уже дало согласие поступить на должность в государственных органах;

(ii) вне рамок установленных бывшим работодателем программ заработной платы, партнерства или льгот. Программа заработной платы, партнерства или льгот считается установленной, если она подкреплена уставом компании, договором или любым другим письменно составленным документом или если существует традиция аналогичных выплат другим лицам, не поступающим на государственную службу.

**Пример 1.** Вице-президент небольшой корпорации назначается на должность посла. В знак признания его заслуг перед корпорацией совет директоров решает выплатить ему 50 000 долларов после утверждения его в должности посла в дополнение к стандартному выходному пособию, предусмотренному уставом корпорации. Стандартное выходное пособие не является необычной выплатой. Безвозмездная выплата 50 000 долларов является необычной выплатой, поскольку корпорация никогда не производила подобных выплат покидавшим ее другим должностным лицам.

(2) Бывший работодатель означает любое лицо, у которого служащий работал в качестве должностного лица, управляющего, доверенного лица, главно-

го партнера, агента, адвоката, консультанта, подрядчика или рядового работника.

(в) Отмена требования об отстранении. Требования об отстранении, установленное настоящим параграфом, может быть временно отменено на основании вывода о том, что сумма выплаты не является настолько значительной, чтобы дать разумному человеку повод усомниться в способности служащего действовать беспристрастно в деле, в котором его бывший работодатель является одной из сторон или представляет одну из сторон. Отмена должна быть оформлена в письменной форме и может быть осуществлена только руководителем ведомства или, если получателем выплаты является сам руководитель ведомства, президентом или назначаемым им лицом. Полномочие на отмену может быть делегировано руководителями ведомств любому лицу, обладающему полномочиями на отмену действия правовых норм в индивидуальном порядке, согласно статье 18 Свода законов США 208(б), в отношении служащего, являющегося получателем необычной выплаты.

## ПОДРАЗДЕЛ Е – ПОИСК ДРУГОГО МЕСТА РАБОТЫ

### **§ 2635.601. Общие положения**

Данный подраздел содержит обусловливающее отстранение требование, применимое к служащим, обратившимся за трудоустройством к лицам, чьи финансовые интересы прямым и предсказуемым образом зависят от затрагивающих особые интересы дел, в которых эти служащие принимают личное и существенное участие. В частности, речь идет о требовании статьи 18 Свода законов США 208(а) о том, что служащий обязан обеспечить свое отстранение от участия в любом затрагивающем особые интересы деле, имеющем прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов лица, «с которым он ведет переговоры или уже имеет договоренность о будущем трудоустройстве». См. § 2635.402 и § 2640.103 настоящей главы. Наряду с этим установленным законом требованием в настоящем подразделе идет речь и о случаях утраты служащим беспристрастности, что требует его отстранения от дел, затрагивающих финансовые интересы потенциальных работодателей, когда действия служащего в процессе трудоустройства не доходят до этапа реальных переговоров о поступлении на работу.

### **§ 2635.602. Применимость установленных норм и косвенные факторы**

Во избежание нарушения статьи 18 Свода законов США (208(а) или принципов этического поведения, изложенных в § 2635.101(б), служащий, пытающийся трудоустроиться в другом месте или имеющий договоренность относительно будущего трудоустройства, должен выполнить применимые требования об отстранении, установленные § 2635.604 и 2635.606, если затрагивающие

особые интересы дела, в которых служащий принимает личное и существенное участие, имеют прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов потенциального работодателя или лица, с которым у этого служащего имеется договоренность относительно своего будущего трудоустройства. Кроме того, выполнение требований настоящего подраздела предотвратит нарушение служащим норм, установленных в подразделах Г или Д настоящего раздела.

**Примечание.** Служащий пытающийся договориться о своем трудоустройстве с лицом, чьи финансовые интересы не находятся в прямой и предсказуемой связи с делами, в которых данный служащий принимает личное и существенное участие, не подпадает под требования, установленные настоящим подразделом. Между тем служащий может подпадать под действие других законодательных актов, устанавливающих требования в отношении связанных с трудоустройством контактов или переговоров, например статьи 41 Свода законов США 423(в), применимого к должностным лицам ведомств, имеющим отношение к некоторым вопросам государственных закупок.

(а) Смежные ограничения при трудоустройстве.

(1) Трудоустройство федерального служащего за рамками государственной службы. Служащий, намеревающийся трудоустроиться за рамками государственной службы, не увольняясь из федеральных органов, должен соблюдать любые ограничения, применимые к его деятельности вне государственной службы, как это определено в подразделах Ж и З настоящего раздела. Он также обязан выполнять любое требование об отстранении, которое может оказаться применимым в рамках подраздела Г или Д настоящего раздела в результате его попыток трудоустроиться вне государственной службы.

(2) Ограничения, действующие после ухода служащего с государственной службы. Служащий, намеревающийся трудоустроиться за рамками государственной службы после увольнения из федеральных органов, должен проконсультироваться со штатным экспертом по служебной этике в отношении каких-либо ограничений, которые могут оказаться применимыми к нему после его ухода с государственной службы. Правила, имплементирующие статьи 18 Свода законов США 207, применимый в масштабах всей государственной службы к покинувшим ее служащим, изложены в разделах 2637 и 2641 настоящей главы. Служащие предупреждаются о том, что они могут подпадать под действие дополнительных законодательных запретов относительно получения вознаграждения от подрядчиков после ухода с государственной службы, например статьи 41 Свода законов США 423(г).

(б) Поездки для прохождения собеседований и развлечения. Если потенциальный работодатель, относимый к категории запрещенных источников, как это определено в §2635.203(г), предлагает служащему возместить транспортные расходы или предоставляет ему разумные услуги и удобства, связанные

ные с переговорами относительно его трудоустройства, данный служащий вправе принять такие услуги и удобства в соответствии с § 2635.204(д)(3).

### § 2635.603. Определения

В целях настоящего подраздела используются следующие определения.

(а) Трудоустройство означает любую форму трудовой занятости вне рамок федерального правительства или в системе деловых отношений, предполагающую личную трудовую деятельность служащего одновременно с работой в государственных органах или после ухода с государственной службы. В это понятие входит в том числе и личная трудовая деятельность в качестве должностного лица, управляющего, рядового сотрудника, агента, адвоката, консультанта, подрядчика, главного партнера или доверенного лица.

*Пример 1.* Служащая Бюро по делам индейцев, объявившая о своем намерении подать заявление об отставке, получает предложение представителей индейского племени о заключении контракта на работу в качестве консультанта этого племени. В контексте настоящего подраздела независимые договорные отношения, в которые предлагается вступить данной служащей, считаются трудоустройством.

*Пример 2.* Служащий Министерства здравоохранения и социальных служб приглашен на встречу с должностными лицами некоммерческой корпорации для обсуждения его возможного поступления на должность члена совета директоров этой корпорации. В контексте настоящего подраздела оплачиваемая или неоплачиваемая работа в качестве одного из членов совета директоров считается трудоустройством.

(б) Служащий считается предпринимающим попытки трудоустроиться с момента, когда он начинает действия в значении пункта (б)(1) настоящего параграфа и прекращает эти действия в значении пункта (б)(2) настоящего параграфа.

(1) Считается, что служащий начал попытки трудоустроиться, если он прямо или косвенно:

(i) вступил в переговоры о своем трудоустройстве с каким-либо лицом. В этих целях, равно как и в целях статьи 18 Свода законов США 208(а), термин «переговоры» означает обсуждение или контакты с другим лицом, представителем или посредником такого лица с целью достижения договоренности о возможном трудоустройстве у такого лица. Данный термин не сводится к обсуждению конкретных условий трудоустройства на конкретную должность;

(ii) самостоятельно вступил в контакт с любым лицом, его представителем или посредником в отношении своего возможного трудоустройства у такого лица. Однако не считается, что служащий начал попытки трудоустроиться, если такой контакт:

(А) имел целью лишь получение бланка заявления о приеме на работу;

(Б) имел целью представление резюме или другого предложения лицу, интересы которого зависят от выполнения или невыполнения служащим своих должностных обязанностей только как одним из работников конкретной отрасли или отдельной категории работников. Считается, что служащий приступил к процессу своего трудоустройства, если он получил любой заинтересованный ответ на предложение своих услуг;

(iii) не ответил отказом на добровольное обращение к нему любого лица, представителя такого лица или его посредника с предложением о возможном трудоустройстве у этого лица.

(2) Считается, что служащий прекратил попытки своего трудоустройства, когда:

(i) служащий или потенциальный работодатель отверг возможность трудоустройства, а все переговоры о возможном трудоустройстве прекращены;

(ii) прошло два месяца после добровольной отправки служащим своего резюме или предложения о своем трудоустройстве, при условии, что за это время в адрес служащего со стороны потенциального работодателя не было проявлено каких-либо признаков интереса к переговорам о трудоустройстве.

(3) В целях данного определения ответ, согласно которому переговоры о трудоустройстве переносятся в обозримое будущее, не является ни отклонением добровольной просьбы, предложения или резюме претендента на трудоустройство, ни отказом в перспективе трудоустройства.

*Пример 1.* Служащая Администрации по финансированию здравоохранения (АФЗ) получает похвалу за свою работу от чиновника Департамента здравоохранения штата, который просит ее позвонить ему, если она надумает уходить с федеральной службы. Служащая объясняет этому чиновнику, что она довольна своей должностью в АФЗ и не заинтересована в переходе на другую работу. Она благодарит его за добрые слова в свой адрес и говорит, что воспользуется его предложением, если когда-нибудь решит покинуть государственную службу. В данном случае считается, что служащая отвергла добровольное предложение о трудоустройстве и не начала процесс трудоустройства.

*Пример 2.* Предположим, что в предыдущем примере служащая ответила, что не может вести переговоры о будущем трудоустройстве, пока она работает в рамках программы, от которой зависит финансирование органов здравоохранения штата, но будет готова обсуждать тему трудоустройства со штатом после завершения этой программы. Поскольку служащая просто отложила переговоры о своем трудоустройстве на обозримое будущее, она тем самым начала процесс своего трудоустройства в Департамент здравоохранения штата.

*Пример 3.* Служащий Агентства по проверке оборонных контрактов (АПОК) осуществляет проверку накладных расходов одного из постав-

щиков Сухопутных сил. Начальник отдела бухгалтерского учета фирмы-поставщика говорит прибывшему в штаб-квартиру этой фирмы служащему, что его отдел думает над тем, чтобы взять на работу еще одного бухгалтера, и спрашивает, не хочет ли этот служащий уйти из АПОК. Служащий в свою очередь спрашивает, о какого рода работе идет речь. Они обсуждают служебные обязанности, связанные с этой должностью, а также наличие у служащего квалификации для работы в ней. Вопрос о заработной плате не обсуждается. Начальник отдела бухгалтерского учета объясняет, что обсуждаемая должность еще не включена в штатное расписание, поэтому он связывается со служащим, когда соответствующее решение будет принято. В данном случае служащий и должностное лицо фирмы-подрядчика вступили в переговоры относительно возможного трудоустройства. А служащий начал процесс трудоустройства в фирму, являющуюся подрядчиком Сухопутных сил.

**Пример 4.** Служащий Управления охраны труда, помогающий разрабатывать нормы безопасности труда для текстильной промышленности, разослал по почте свое резюме в 25 компаний, производящих текстильную продукцию. Но тем самым он еще не приступил к процессу своего трудоустройства ни в одну из этих 25 компаний. Если он получит ответ от одной из этих компаний, в котором будет выражена заинтересованность в проведении с ним переговоров о трудоустройстве, тогда можно считать, что процесс его трудоустройства начался.

**Пример 5.** Специальная государственная служащая, работающая в Федеральной корпорации страхования депозитов, входит в состав консультативного комитета, сформированного для изучения правил, применимых ко всем банкам – членам Федеральной резервной системы. Она по своей инициативе отправляет письмо в адрес одного из таких банков, в котором предлагает свои услуги в качестве консультанта по вопросам заключения и исполнения контрактов. Считать, что она начала процесс своего трудоустройства в этот банк, можно будет лишь после того, как она получит ответ, в котором будет выражен интерес к проведению переговоров относительно ее предложения. Однако письмо, в котором просто подтверждается получение ее предложения, не является проявлением интереса к проведению с ней переговоров о трудоустройстве.

**Пример 6.** Геолог, работающая в Службе геологии, геодезии и картографии США, входит в состав группы, занимающейся подготовкой материалов по иску, заявленному правительством в отношении шести нефтяных компаний. Эта служащая направляет свое резюме в нефтяную компанию, которая находится в числе ответчиков по этому делу. Тем самым служащая приступила к процессу своего трудоустройства в эту

компанию, и этот процесс будет считаться начатым до истечения двух месяцев со дня отправки ею своего резюме. Однако, если она отзовет свое резюме или в течение двух месяцев будет уведомлена о том, что ее резюме отклонено, она тем самым прекратит процесс своего трудоустройства в эту нефтяную компанию начиная со дня отзыва своего предложения или получения такого уведомления.

(в) Потенциальный работодатель означает любое лицо, к которому служащий пытается трудоустроиться. Если контакты о будущем трудоустройстве осуществляются с представителем или посредником такого лица, то термин «потенциальный работодатель» также распространяется на:

(1) лицо, использующее услуги такого представителя или другого посредника в целях установления со служащим отношений трудоустройства, если такой представитель ставит служащего в известность о наличии этого потенциального работодателя;

(2) лицо, с которым вступает в контакт представитель или другой посредник с целью установления отношений трудоустройства, если такой представитель ставит служащего в известность о наличии этого потенциального работодателя.

**Пример 1.** Служащая Федерального управления гражданской авиации отвечает в целом за проведение проверок безопасности аэропортов в трех штатах. Она обратилась в занимающуюся трудоустройством фирму с просьбой подыскать ей другое место работы. Фирма ответила, что переслала ее резюме и провела многообещающие переговоры с администрациями двух аэропортов, которые, между прочим, находятся в юрисдикции этой служащей. В данном случае, несмотря на то что служащая не проводила личных переговоров ни с одной из администраций этих аэропортов о своем трудоустройстве, каждая из них уже является ее потенциальным работодателем. Узнав, кто является ее потенциальными работодателями и что к ним попало ее резюме, она тем самым начала процесс своего трудоустройства.

(г) Термины «прямое и предсказуемое следствие», «затрагивающее особые интересы дела» и «личное и существенное» участие используются в значениях, установленных в § 2635.402(б)(1), (3) и (4).

#### **§ 2635.604. Применение обусловливающих отстранение требований в процессе трудоустройства**

(а) Обязательное отстранение. За исключением случаев, когда участие служащего разрешено в соответствии с § 2635.605, ему возвращается принимать личное и существенное участие в затрагивающем особые интересы деле, которое, как ему известно, имеет прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов потенциального работодателя, к которому он пытается трудо-

устроиться в значении этого термина согласно §2635.603(б). Отстранение служащего осуществляется путем его неучастия в деле, затрагивающем особые интересы.

(б) Уведомление. Служащий, которому становится известно о необходимости осуществить свое отстранение от затрагивающего особые интересы дела, которое ранее было поручено ему, должен уведомить об этом лицо, отвечающее за выполнение порученного ему задания. Служащий, который сам отвечает за выполнение своего задания, должен предпринять все необходимые шаги к прекращению своего личного и существенного участия в деле, от которого он отстраняется. Соответствующее устное или письменное уведомление о таком отстранении может быть сделано самим служащим или его начальником в адрес его сослуживцев с тем, чтобы служащий перестал считаться участвующим в деле, от которого он отстранен.

(в) Документальное оформление. Служащий не обязан подавать письменное заявление об отстранении от дела, за исключением случаев, когда, в соответствии с разделом 2634 настоящей главы, от него требуется письменное подтверждение соблюдения им соглашения о служебной этике, заключенного с Управлением служебной этики в государственных органах, или когда штатный эксперт по служебной этике или лицо, ответственное за порученное этому служащему задание, требует от него такого письменного заявления. Служащий, однако, вправе зафиксировать порядок своих действий путем представления соответствующей записки своему начальнику или другому соответствующему должностному лицу.

**Пример 1.** Служащий Министерства по делам ветеранов участвует в аудиторской проверке контракта об оказании вспомогательных лабораторных услуг. Прежде чем отослать свое резюме в одну из лабораторий, являющуюся субподрядчиком в рамках контракта МДВ, служащий должен обеспечить свое отстранение от участия в этой проверке. Поскольку он не вправе отказаться от участия в проверке контракта без санкции своего начальника, он должен объяснить ему свои намерения, с тем чтобы в его служебное задание могли быть внесены соответствующие корректизы.

**Пример 2.** Служащий Администрации по контролю над продуктами питания и лекарствами (далее – Администрация) получает письмо от фармацевтической компании относительно своего возможного трудоустройства в эту компанию. Этот служащий принимает участие в испытаниях лекарственного препарата, на который данная компания пытается получить разрешение у Администрации. Прежде чем дать ответ на это предложение, не являющийся отказом, служащий должен обеспечить собственное отстранение от дальнейшего участия в этих испытаниях. Он может перепоручить свои обязанности одному из коллег, если у не-

го есть на это соответствующее право. Однако, чтобы его коллега и другие сослуживцы, с которыми он работал над данным препаратором, не обращались к нему за советом относительно испытаний или так или иначе не считали его причастным к этому делу, ему, возможно, будет необходимо поставить их в известность о своем отстранении.

**Пример 3.** Генеральный советник одного из регулирующих органов хочет вступить в переговоры относительно возможного трудоустройства в одну из регулируемых организаций в качестве корпоративного юрисконсульта. Дела, непосредственно касающиеся финансовых интересов этой регулируемой организации, еще находятся в стадии рассмотрения в отделе генерального советника, однако сам генеральный советник не участвует ни в одном из этих дел, поскольку право подписи по этой категории дел делегировано его заместителю. Учитывая тот факт, что генеральный советник отвечает за распределение заданий в Отделе, он может обеспечить свое отстранение, просто не занимаясь делами, касающимися регулируемой организации. Но, поскольку у других сотрудников, вероятно, возникнет предположение, что генеральный советник участвует во всех делах, находящихся в компетенции вверенного ему отдела, ему все-таки следует направить письменное заявление о своем отстранении руководству, а подчиненным представить письменное уведомление об отстранении; возможно также, что штатный эксперт по служебной этике или руководство потребует от него письменного заявления об отстранении.

**Пример 4.** Научную сотрудницу берут в Национальный научный фонд (ННФ) в качестве специальной государственной служащей для работы в составе комиссии по рассмотрению заявок о предоставлении грантов на исследования проблемы озонового слоя. В настоящее время она ведет переговоры о возможном трудоустройстве в качестве штатного преподавателя университета, который несколько лет тому назад получил грант ННФ на исследования фторуглеродов, однако в настоящее время не претендует на получение грантов. До тех пор пока этот университет не подаст в комиссию новую заявку, служащая вправе не заниматься своим отстранением от работы в составе этой комиссии.

(г) Установление ведомством наличия существенного конфликта. Если ведомство устанавливает, что действия, предпринимаемые служащим для своего трудоустройства у конкретного лица, требуют его отстранения от дел, имеющих такое важное или решающее значение для выполнения им своих должностных обязанностей, что его способность выполнять связанные с занимаемой им должностью обязанности будет существенным образом ослаблена, ведомство вправе либо предоставить этому служащему возможность использовать ежегодный отпуск или отпуск без сохранения содержания на вре-

мя трудоустройства либо предпринять другие административные действия надлежащего характера.

**§ 2635.605. Отмена установленных требований или разрешение на участие в делах на период трудоустройства**

(а) Отмена установленных требований. Если, как это определено в § 2635.603(б)(1)(i), служащий ведет переговоры о своем трудоустройстве в значении статьи 18 Свода законов США 208(a), он вправе принимать личное и существенное участие в затрагивающем особые интересы деле, которое имеет прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов потенциального работодателя, только после получения письменного уведомления об отмене установленных требований, осуществленной в соответствии со статьей 18 Свода законов США 208(a)(1) или (б)(3). Более подробно такие отмены оговорены в § 2635.402(г). См. также подраздел В раздела 2640 настоящей главы. В отношении некоторых служащих может также применяться нормативное исключение в рамках статьи 18 Свода законов США 208(б)(2) (см. подраздел Б раздела 2640 настоящей главы).

*Пример 1.* Служащая Министерства сельского хозяйства имела два телефонных разговора с фирмой по выращиванию апельсинов относительно своего возможного трудоустройства. Они обсудили профессиональные навыки, необходимые для работы в определенной должности в этой фирме, но не затрагивали ни тему зарплаты, ни другие конкретные условия трудоустройства. В данном случае считается, что служащая ведет переговоры о своем трудоустройстве в значении, установленном статьей 18 Свода законов США 208(a) и § 2635.603(б)(1)(i). В отсутствие письменного подтверждения отмены установленных требований, осуществляемой в соответствии со статьей 18 Свода законов США 208(б)(1), она не вправе принимать официальное решение по поданной одним из конкурентов жалобе о том, что данная фирма превысила установленные квоты на поставки апельсинов.

(б) Разрешающая санкция назначаемого должностного лица. В случаях, когда служащий предпринимает попытки своего трудоустройства в значении, установленном в § 2635.603(б)(1)(ii) или (iii), с точки зрения разумного человека беспристрастность этого служащего может быть поставлена под сомнение, если он будет принимать личное и существенное участие в затрагивающем особые интересы деле, имеющем прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов любого потенциального работодателя. Служащий вправе участвовать в таких делах только при условии получения им разрешающей санкции от назначаемого должностного лица своего ведомства на такое участие в соответствии с нормами, установленными в § 2635.502(г).

**Пример 1.** В течение истекшего месяца служащая Министерства образования отправила свое резюме в один из университетов. В данном случае считается, что она приступила к процессу своего трудоустройства в этот университет в значении, установленном в § 2635.603(б)(1)(ii), даже если она и не получила ответа. В отсутствие конкретной разрешающей санкции от назначаемого должностного лица ведомства в соответствии с § 2635.502(г) она не вправе участвовать в выполнении служебного поручения, касающегося рассмотрения заявки на предоставление гранта, поступившей от этого университета.

### **§ 2635.606. Отстранение при наличии договоренности о возможном трудоустройстве или факта проведения переговоров**

(а) Трудоустройство или договоренность о трудоустройстве. Служащий должен быть отстранен от личного и существенного участия в затрагивающем особые интересы деле, имеющем прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов лица, у которого он трудоустроен или с которым имеет договоренность относительно будущего трудоустройства, за исключением случаев, когда у него имеется разрешительная санкция на участие в этом деле в виде решения об отмене установленных требований в соответствии с правомочием, установленным статьей 18 Свода законов США 208(б)(2). Более подробно о таких отменах и исключениях см. § 2635.402(г). См. также подразделы Б и В раздела 2640 настоящей главы.

**Пример 1.** Офицер Вооруженных сил устроился на должность в компанию, являющуюся поставщиком Министерства обороны, и согласно договоренности приступит к работе после своего увольнения из рядов Вооруженных сил, которое должно произойти через 6 месяцев. До конца своей службы в Вооруженных силах он не вправе участвовать в вопросах, связанных с осуществлением контракта с этим конкретным поставщиком, если у него не будет на руках письменного уведомления об отмене требований, предъявляемых в соответствии со статьей 18 Свода законов США 208(б)(1).

**Пример 2.** Служащей, являющейся специалистом в области бухгалтерского учета, только что предложена должность в Управлении контролера денежного обращения, срок пребывания на которой ограничен двумя годами. Работодатель этой служащей, которым является крупная частная корпорация, считает, что эта работа будет способствовать повышению ее квалификации, и соглашается предоставить ей двухлетний отпуск без сохранения содержания, по окончании которого она вернется на работу в корпорацию. В течение двух лет ее работы в Управлении контролера денежного обращения будет считаться, что эта служащая имеет договоренность относительно своего будущего трудоустройства

с этой корпорацией, что потребует ее отстранения от любого затрагивающего особые интересы дела, имеющего прямое и предсказуемое следствие для финансовых интересов этой корпорации.

(б) Отвергнутое или не сделанное предложение. В целях § 2635.502(в) назначаемое должностное лицо ведомства вправе, в соответствующих обстоятельствах, принять решение о том, что не подпадающий под действие предыдущего пункта служащий, который пытался, но больше не пытается трудоустроиться, тем не менее после завершения переговоров о трудоустройстве подлежит отстранению от дела, затрагивающего особые интересы. Любое такое решение должно приниматься с учетом всех сопутствующих факторов, в том числе перечисленных в § 2635.502(г), а также на основании вывода, согласно которому опасение относительно того, что с точки зрения разумного человека добросовестность процесса принятия решений данным ведомством перевешивает заинтересованность правительства в участии служащего в данном деле.

**Пример 1.** Служащая Комиссии по ценным бумагам и биржевым операциям освобождена от участия в расследовании по делу о брокер-дилерской компании, поскольку пытается трудоустроиться в юридическую фирму, представляющую эту брокер-дилерскую компанию в данном деле. Эта фирма не предложила ей должность партнера, на которую она претендовала. И хотя служащая уже не пытается трудоустроиться в эту фирму, в отношении нее может по-прежнему действовать требование об отстранении от участия в данном расследовании на основании вывода назначаемого должностного лица, согласно которому опасение относительно того, что с точки зрения разумного человека и с учетом проводившихся ею переговоров о трудоустройстве она может занять необъективную позицию в данном деле, перевешивает заинтересованность правительства в ее участии в данном деле.

## ПОДРАЗДЕЛ Ж – ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ СЛУЖЕБНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ

### **§ 2635.701. Общие положения**

Настоящий подраздел содержит положения, касающиеся надлежащего использования служебного времени и служебных полномочий, а также информации и ресурсов, к которым имеет доступ служащий по роду своей службы в органах федерального правительства. В настоящем подразделе устанавливаются нормы, касающиеся:

(а) использования должностного положения на государственной службе для получения личной выгоды;

(б) использования закрытой информации;

- (в) использования государственного имущества;
- (г) использования служебного времени.

### **§2635.702. Использование должностного положения на государственной службе для получения личной выгоды**

Служащий не имеет права использовать свое должностное положение на государственной службе для получения личной выгоды, для одобрения каких-либо продуктов, услуг или предприятий или для получения личной выгоды своими друзьями, родственниками или лицами, с которыми данный служащий связан за рамками государственной службы, в том числе и некоммерческими организациями, должностным лицом или членом которых он является, а также лицами, с которыми данный служащий имеет или пытается установить трудовые или деловые отношения. Конкретные запреты, установленные в пунктах (а) по (г) настоящего раздела включительно, обеспечивают применение этой общей нормы, но не носят исключительного характера и не ограничивают применение настоящего параграфа.

(а) Побуждение или принуждение к предоставлению выгод. Служащий не имеет права сам использовать или позволять, чтобы другие лица использовали его должностное положение на государственной службе, звание или любые правомочия, связанные с его нахождением на государственной службе, для принуждения или побуждения другого лица, в том числе подчиненного, к предоставлению любой выгоды, финансового или другого характера, этому служащему или его друзьям, родственникам или лицам, с которыми он связан за рамками государственной службы.

*Пример 1.* Предложив своему родственнику помочь в предъявлении претензий по поводу потребительских качеств приобретенного им предмета бытовой техники, служащий Комиссии по ценным бумагам и биржевым операциям (КЦББО) позвонил генеральному советнику фирмы-изготовителя и в ходе обсуждения данной проблемы сообщил, что работает в КЦББО и отвечает за проверку документации данной фирмы. Тем самым служащий нарушил запрет на использование должностного положения на государственной службе для получения личной выгоды, поскольку в данном случае он сослался на свои должностные полномочия в попытке получить выгоду для своего родственника.

*Пример 2.* К служащей Министерства торговли обратилась подруга с просьбой узнать, почему конкретное подразделение в составе Министерства до сих пор не выдало экспортную лицензию ее фирме. Придя на общеминистерское совещание, эта служащая официально поставила вопрос о задержке выдачи конкретной лицензии и потребовала, чтобы работа по оформлению этой лицензии была ускорена. Тем самым служащая использовала свое служебное положение в попытке оказать

услугу своей подруге, а взяв на себя роль доверенного лица своей подруги в деле получения экспортной лицензии от Министерства торговли, она, возможно, тем самым нарушила и положения статьи 18 Свода законов США 205.

(б) Видимость разрешающей санкции со стороны государственных органов. Если в данном разделе не оговорено иное, служащий не имеет права сам использовать или позволять, чтобы другие лица использовали его должностное положение на государственной службе, звание или любые правомочия, связанные с его нахождением на государственной службе, таким образом, чтобы возникли достаточные основания предполагать, что его ведомство или государство в целом дает разрешительную санкцию на его действия или действия другого лица. В рамках преподавательской деятельности, публичных выступлений и личной корреспонденции он вправе ссылаться на свое должностное положение лишь в пределах, разрешенных § 2635.807(б). Подписывая рекомендательное письмо, он вправе указать свою должность только в том случае, если отвечает на просьбу о предоставлении рекомендации по линии трудоустройства или характеристики исходя из личного знания способностей или характера человека, с которым ему приходилось взаимодействовать на государственной службе или которого он рекомендует для работы на государственной службе.

*Пример 1.* Служащий Министерства финансов, к которому обратились с просьбой о предоставлении рекомендации его бывшему подчиненному, вправе написать рекомендательное письмо на официальном бланке и, подписывая это письмо, указать свою официальную должность. Однако если данная просьба касается предоставления рекомендации для его личного друга, с которым он не работал в системе государственных органов, служащий не вправе использовать официальный бланк своего ведомства или указывать свою официальную должность, подписывая рекомендательное письмо, кроме случаев, когда рекомендациядается для поступления на государственную службу. При написании рекомендательного письма для личного друга служащий может сослаться на свою официальную должность в тексте этого письма.

(с) Одобрение. Служащий не вправе сам использовать или позволять, чтобы другие лица использовали его должностное положение на государственной службе, звание или любые правомочия, связанные с его нахождением на государственной службе, для одобрения каких-либо продуктов, услуг или предприятий, за исключением случаев, когда это необходимо:

(1) во исполнение законных правомочий на поддержку продуктов, услуг или предприятий;

(2) как результат документального подтверждения выполнения установленных ведомственных требований или норм или как результат признания

достижений в рамках действующей ведомственной программы признания достижений, способствующих выполнению целей и задач, поставленных перед ведомством.

**Пример 1.** Член Комиссии по безопасности товаров широкого потребления не вправе сниматься в телевизионном рекламном ролике, в котором, согласно сценарию, она должна положительно отзываться о бытовом электроприборе, изготовленном фирмой, на которой она раньше работала, сказав, что Комиссия подтверждает безопасность использования данного прибора в бытовых условиях.

**Пример 2.** Американская телекоммуникационная компания обращается к чиновнику внешнеторговой службы Министерства торговли с просьбой встретиться с представителями правительства Испании, которое в настоящее время осуществляет закупку телекоммуникационных услуг и оборудования. Эта компания участвует в конкурсе, в котором ей противостоят пять европейских компаний, а штатная задача Министерства торговли состоит в оказании содействия экспортной деятельности американских компаний. В данном случае чиновник внешнеторговой службы вправе в рамках своих должностных обязанностей встретиться с официальными представителями Испании и объяснить им преимущества, которые обеспечат им закупки у американской компании.

**Пример 3.** Руководитель Агентства по охране окружающей среды вправе подписать письмо в адрес нефтяной компании о том, что осуществляя ею деятельность по перегонке нефти соответствует федеральным стандартам качества воздуха, даже зная, что эта компания регулярно демонстрирует такие письма в телевизионных рекламных роликах, в которых она характеризуется как «защитник окружающей среды на благо будущих поколений».

**Пример 4.** Помощник министра юстиции не вправе указывать свою должность или ссылаться на занимаемый им в правительстве пост в помещенном на суперобложке книги одобрительном отзыве на роман об организованной преступности, написанный автором, чьи произведения ему нравятся. Не вправе он делать это и в напечатанной в газете краткой рецензии на книгу.

(г) Должностные обязанности, влияющие на частный интерес. Чтобы выполнение служащим своих должностных обязанностей не создало видимость использования им государственной службы для получения личных выгод или предпочтительного отношения к кому-либо, служащий, чьи должностные обязанности затрагивают финансовые интересы его друга, родственника или лица, связанного с ним внеслужебными отношениями, обязан выполнять любые применимые требования, содержащиеся в § 2635.502.

(д) Использование форм обращения и упоминание служебных рангов. Ничто в настоящем параграфе не запрещает служащему, обращение к которому, как правило, осуществляется в виде общей формулы, например «уважаемый», или упоминания служебного ранга, например в случаях с офицерами Вооруженных сил или послами, использовать такую форму обращения или упоминание служебного ранга в связи с деятельностью личного характера.

### § 2635.703. Использование закрытой информации

(а) Запрет. Участвуя в финансовой сделке, служащий не имеет права использовать закрытую информацию, а также допускать ненадлежащее использование закрытой информации в своих частных интересах или интересах другого лица — в виде предоставления совета или рекомендации, или знания о несанкционированном раскрытии такой информации.

(б) Определение закрытой информации. В целях настоящего параграфа термин «закрытая информация» обозначает информацию, которую служащий получает в силу занимаемой им должности в государственных органах и которая, как ему известно или должно быть известно, не предназначена для общественности. Речь также идет об информации, которая, как ему известно или должно быть известно:

(1) обычно не подлежит раскрытию в рамках статьи 5 Свода законов США 552 или раскрытие которой запрещено соответствующим правовым актом, административным указом или правилом;

(2) отнесена ведомством к категории конфиденциальной информации;

(3) не распространялась среди общественности и не может быть предоставлена общественности по ее требованию.

**Пример 1.** Служащая ВМС по служебной линии узнает, что контракт на поставку ВМС оборудования для проведения электротехнических испытаний будет присужден одной небольшой корпорации. Она не вправе предпринимать шаги к приобретению акций этой корпорации или ее поставщиков, равно как и не вправе советовать это своим друзьям или родственникам вплоть до публичного сообщения о присуждении этого контракта. В противном случае будет иметь место нарушение федеральных правовых актов о ценных бумагах, а также норм, установленных настоящим параграфом.

**Пример 2.** Служащий Администрации общих услуг, участвующий в рассмотрении предложений по контракту на строительство, не вправе раскрывать условия конкурирующего предложения одному из своих друзей, который работает в компании, подавшей заявку на участие в данном конкурсе. Вплоть до присуждения контракта информация о конкурсных предложениях носит закрытый характер и защищается конкретными положениями титула 41 Свода Законов США 423.

**Пример 3.** Служащий является членом отборочной комиссии, которой поручено рассмотрение предложений, представленных несколькими компаниями в ответ на запрос Сухопутных сил о поставках запасных частей. Будучи членом отборочной комиссии, данный служащий получает доступ к информации, касающейся производственных технологий, используемых корпорацией «Альфа» – одной из участниц конкурса. Он не вправе использовать эту информацию для оказания помощи компании «Бета» в подготовке конкурсного предложения по контракту на поставку запчастей Военно-морским силам. Правила о федеральных закупках, содержащиеся в статье 48 СФНА, разделы 3, 14 и 15, ограничивают публикацию информации, связанной с государственными закупками, равно как и информации о подрядчиках, которая подлежит защите в рамках статьи 18 Свода законов США 1905 и статьи 41 Свода законов США 423.

**Пример 4.** Служащий Комиссии ядерного надзора по небрежности включает не подлежащий раскрытию документ в серию документов, публикуемых в ответ на запрос по линии Закона о свободе информации. Даже если этот документ будет использован в ненадлежащих целях, раскрытие его данным служащим не является нарушением норм, установленных настоящим параграфом, поскольку речь в данном случае не идет о заведомом несанкционированном раскрытии информации в частных интересах.

**Пример 5.** Служащий Инженерных войск принимает активное участие в деятельности организации, чьи задачи связаны с защитой окружающей среды. Этот служащий не вправе, если только это не разрешено ему ведомственными правилами, предоставлять этой организации или кому-либо из журналистов закрытую информацию о долгосрочных планах возведения конкретной дамбы.

#### § 2635.704. Использование государственного имущества

(а) Стандартное требование. Служащий обязан защищать и сохранять государственное имущество и не имеет права использовать или позволять другим использовать его не по назначению.

(б) Определения. В целях настоящего параграфа используются следующие определения.

(1) Государственное имущество обозначает любую форму недвижимого или движимого имущества, доля в котором принадлежит государству, или любой имущественный интерес, а также любое право или другой неосозаемый интерес, приобретенный на средства государства, в том числе услуги наемных работников. Этот термин распространяется на кабинетское оборудование, телефонную и другую телекоммуникационную аппаратуру и услуги, правительственные почту, средства автоматизированной обработки данных, типограф-

ское и копировальное оборудование, государственные архивы и государственные транспортные средства.

(2) Использование по назначению означает использование государственного имущества в тех целях, в которых оно предоставляется обществу или которые санкционированы соответствующими законами или правилами.

**Пример 1.** Согласно правилам Администрации общих услуг (статья 41 СФНА 101-35.201) служащий вправе воспользоваться услугами между-городной телефонной связи при условии, что плата за телефонный разговор будет начислена на его личную телефонную карту.

**Пример 2.** Служащий Комиссии по срочной биржевой торговле, который может с персонального компьютера в своем офисе получить доступ к коммерческой службе, предоставляющей информацию для органов следствия, не имеет права использовать этот канал для выяснения подробностей, связанных со своими личными инвестициями.

**Пример 3.** В соответствии с правилами Управления кадровой службы, установленными разделом 252 настоящего титула, атторней, работающий в Министерстве юстиции, вправе воспользоваться установленным в офисе текстовым процессором и фотокопировальным аппаратом для подготовки текста своего выступления на конференции, организуемой профессиональной ассоциацией, членом которой она является.

### § 2635.705. Использование служебного времени

(а) Использование служащим своего служебного времени. За исключением случаев, когда законом или правилами разрешено использовать такое время в других целях, государственный служащий обязан использовать служебное время для добросовестного выполнения своих должностных обязанностей. Служащий, не работающий в условиях отпускной системы, в том числе президентский назначенный, в отношении которого действует исключение, установленное статьей 5 Свода законов США 6301(2), обязан посвящать достаточное количество своего времени добросовестному выполнению должностных обязанностей.

**Пример 1.** Служащая Управления социального страхования вправе использовать служебное время для проведения определенных представительских мероприятий по поручению профсоюза служащих, членом которого она является. В рамках статьи 5 Свода законов США 7131 в этом случае речь идет о надлежащем использовании служебного времени, даже притом что служащая на время прерывает выполнение своих должностных обязанностей инспектора по рассмотрению заявлений о пособиях по нетрудоспособности.

**Пример 2.** Фармацевт, работающий в Министерстве по делам ветеранов, получил разрешение в служебное время выступить на конференции по проблемам наркомании, организованной профессиональным

объединением, членом которого он является. И хотя разрешение на отсутствие на рабочем месте по уважительным причинам, данное ему его ведомством в соответствии с инструкциями, изложенными в главе 630 Руководства по работе с федеральными кадрами, дает возможность служащему отсутствовать на рабочем месте без последующего вычета из его ежегодного отпускного содержания, такое отсутствие не идет в счет служебного времени.

(б) Использование времени подчиненного сотрудника. Служащий не вправе способствовать, приказывать, принуждать или требовать, чтобы подчиненный ему сотрудник использовал свое служебное время для осуществления иной деятельности, чем та, которая должна осуществляться в рамках его должностных обязанностей или осуществление которой разрешено законом или правилами.

*Пример 1.* Служащий Министерства жилищного строительства и городского развития не вправе требовать, чтобы его секретарша печатала его личную корреспонденцию в служебное время. Кроме того, принуждение, в том числе и в приказном порядке, подчиненного сотрудника к такой деятельности в неслужебное время представляет собой ненадлежащее использование служебного положения в личных целях и является нарушением § 2635.702(а). При наличии договоренности и при условии выплаты соответствующего вознаграждения секретарша может напечатать эту корреспонденцию у себя дома в свое личное время. Но, если вознаграждение не является достаточным, такая услуга может рассматриваться как подарок начальству, а это является нарушением норм, установленных в подразделе В настоящего раздела.

### ПОДРАЗДЕЛ 3 – ВНЕШНЯЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

#### **§ 2635.801. Общий обзор**

(а) Данный подраздел содержит положения, касающиеся внешней занятости, внешней деятельности и личных финансовых обязательств служащих. Эти положения дополняют принципы и стандарты, представленные в других подразделах настоящей главы. Некоторые из этих положений применяются в отношении неоплачиваемой, а также и оплачиваемой внешней деятельности.

(б) Служащий, желающий иметь «внешнюю занятость» или заняться иной внешней деятельностью, должен удовлетворять всем соответствующим положениям настоящего подраздела, что включает, если это применимо, следующие положения.

(1) Запрет на внешнюю занятость или любую другую внешнюю деятельность, находящуюся в конфликте с официальными обязанностями наемного работника.

(2) Применительно к конкретному учреждению любое требование предварительного одобрения внешней занятости или деятельности.

(3) Ограничения на получение внешнего заработанного дохода некоторыми президентскими «назначенцами» и другими некадровыми служащими.

(4) Ограничения на оплачиваемые и неоплачиваемые услуги в качестве эксперта-свидетеля.

(5) Ограничения на участие в профессиональных организациях.

(6) Ограничения на оплачиваемое и неоплачиваемое преподавание, выступления или письменные материалы.

(7) Ограничения на деятельность по сбору средств.

(в) Внешняя занятость и другие виды внешней деятельности служащего должны также соответствовать применимым положениям других подразделов данного раздела и дополнительных нормативных положений учреждения. Они включают принцип, согласно которому служащий стремится избегать действий, которые выглядят как нарушение каких-либо этических стандартов в этом разделе, а также запрет на использование официального положения служащего в целях его личной выгоды или личной выгоды любого лица, с которым у него существуют отношения по занятости или экономической деятельности или же с которым он «аффилирован» иным образом в неправительственном качестве.

(г) В дополнение к положениям настоящего и других подразделов этого раздела служащий, который желает иметь внешнюю занятость или заниматься иной внешней деятельностью, должен соблюдать применимые законы и нормативы. Соответствующие положения закона, многие из которых перечислены в подразделе I настоящего раздела, могут включать в себя следующие документы.

(1) Документ 18 U.S.C. 201(б), который запрещает государственному чиновнику стремиться к получению, принимать или соглашаться получать или принимать что-либо ценное, что могло бы повлиять на него в деле оформления какого-либо официального акта или же побудить его к принятию или непринятию каких-либо мер в нарушение его официального долга.

(2) Документ 18 U.S.C. 201(в), который запрещает государственному чиновнику — иным путем, нежели тот, что предусмотрен законом для надлежащего исполнения официального долга, — стремиться получать, принимать или соглашаться получать или принимать что-либо ценное для оформления какого-либо официального акта или в связи с оным.

(3) Документ 18 U.S.C. 203(а), который запрещает служащему стремиться получать, принимать или соглашаться получать или принимать вознаграждение за какие-либо представительские услуги, оказанные лично или через другое лицо в связи с каким-либо конкретным делом, в котором Соединенные Штаты являются стороной или имеют прямой и существенный интерес, в от-

ношениях любого департамента, учреждения или иного конкретного ведомства. Настоящий статут содержит ряд исключений, а также стандарты для специальных государственных служащих, которые ограничивают охват указанного ограничения.

(4) Документ 18 U.S.C. 205, который запрещает служащему – будь-то для целей вознаграждения или без оного – выступать в качестве агента или адвоката любой стороны в тяжбе против Соединенных Штатов или выступать в качестве агента или адвоката любой стороны перед лицом любого департамента, учреждения или иного конкретного ведомства в любом деле, в котором Соединенные Штаты являются стороной или имеют прямой и существенный интерес. Он также запрещает получение любого вида выражения благодарности или любой доли или процента от стоимости тяжбы против Соединенных Штатов в порядке выражения признательности за помочь в проведении такой тяжбы через соответствующие инстанции. Настоящий статут содержит ряд исключений, а также стандарты для специальных государственных служащих, которые ограничивают охват указанных ограничений.

(5) Документ 18 U.S.C. 209, который запрещает служащему, не являющемуся специальным государственным служащим, получать какое-либо жалование или взнос или прибавку к жалованью из любого иного источника, нежели Соединенные Штаты, в порядке вознаграждения за услуги, оказанные в качестве правительского служащего. Этот закон содержит ряд исключений, ограничивающих сферу его применения.

(6) Положение о вознаграждениях в Конституции Соединенных Штатов, статья I, раздел 9, пункт 8, которое запрещает кому-либо занимать приносящую доход или официальную должность на службе Соединенных Штатов, принимать какое-либо подношение, должность, титул или вознаграждение, включая жалование или вознаграждение от какого-либо иностранного правительства, без согласия Конгресса. Кроме того, документ 18 U.S.C. 219, как правило, запрещает любому государственному чиновнику действовать или выступать в качестве агента иностранного хозяина, включая иностранное правительство, корпорацию или лицо, если этот чиновник должен зарегистрироваться в качестве иностранного агента по документу 22 U.S.C. 611 et seq.

(7) Поправки к Закону Хэтча о реформе, документ 5 U.S.C. 7321 по 7326 включительно, которые регулируют политическую деятельность служащих исполнительной ветви власти.

(8) Ограничения на внешнюю занятость, документ 5 U.S.C. App. (Этика в правительственном акте 1978 г.), запрещающие получение застрахованным некадровым служащим вознаграждения за конкретную деятельность и предусматривающие, что этот служащий не даст разрешения на использование его имени какой-либо фирмой или иным учреждением, предоставляющим

профессиональные услуги, включающие элемент опекунских отношений. Правила по соблюдению этих нормативов содержатся в § 2636.305 по 2636.307 включительно настоящей главы.

### **§ 2635.802. Внешняя занятость и деятельность в конфликте**

Служащий не имеет внешней занятости или другой внешней деятельности, которая находится в конфликте с его официальными обязанностями. Деятельность находится в конфликте с официальными обязанностями служащего при следующих условиях.

(а) Если она запрещена по закону или же по дополнительным нормативам конкретного учреждения.

(б) Если по стандартам, изложенными в § 2635.402 и 2635.502, она требует дисквалификации служащего от участия в делах, важных для выполнения им своих официальных обязанностей, то способность этого служащего выполнять функции, связанные с его должностю, будет существенно подорвана.

Служащие предостерегаются от того, что, хотя внешняя деятельность может и не быть запрещена в рамках настоящего раздела, она может нарушать другие принципы и стандарты, изложенные в этом разделе, или требовать, чтобы служащий дисквалифицировал себя от участия в некоторых конкретных вопросах в соответствии либо с подразделом D, либо с подразделом E настоящего раздела.

**Пример 1.** Служащий Агентства по охране окружающей среды только что был повышен в должности. Его основная обязанность в его новой должности состоит в том, чтобы писать нормативные положения, касающиеся утилизации опасных отходов. Указанный служащий не может дальше оставаться на посту председателя некоммерческой экологической организации, которая на регулярной основе представляет комментарии к таким нормативным положениям. Его работа в качестве должностного лица потребует его дисквалификации от выполнения функций, имеющих ключевое значение в выполнении его официальных обязанностей, столь часто, что это может существенно подорвать его способность выполнять свои функции на основной должности.

**Пример 2.** Служащий Администрации по технике безопасности и охране здоровья, который был и, как ожидается, останется разработчиком новых нормативов по безопасности указанной Администрации, подлежащих соблюдению промышленниками, использующими химические растворители, получил контракт для работы в качестве консультанта, чтобы консультировать конкретную компанию в деле перестройки ее промышленных операций, чтобы соответствовать стандартам Администрации. Указанный служащий не должен участвовать в такой консультативной деятельности, хотя он в настоящее время и не работает над

стандартами Администрации, затрагивающими данную отрасль, и можно ожидать, что его контракт консультанта завершится до того, как он вновь начнет работу над такими стандартами. Хотя должность консультанта не будет находиться в конфликте с положениями § 2635.802, это будет выглядеть, как если бы служащий использовал свою официальную должность для получения возможности внешней деловой компенсации, а это будет выглядеть еще более как использование им своей государственной должности для частной прибыли промышленника.

#### **§ 2635.803. Предварительное одобрение внешней занятости и деятельности**

Когда этого требует дополнительный норматив учреждения, изданный после 3 февраля 1993 года, служащий должен получить предварительное одобрение, прежде чем начать работать в рамках внешней занятости или деятельности. Когда будет сочтено, что это необходимо или желательно для цели реализации программы по этике, учреждение на основе дополнительного норматива потребует от служащих или любой категории работников получения предварительного одобрения, прежде чем заняться конкретными видами внешней деятельности, включая внешнюю занятость.

#### **§ 2635.804. Ограничения на заработанный внешний доход, применимые к некоторым президентским «назначенцам» и другим некадровым служащим**

(а) Лица, назначаемые президентом на штатные некадровые должности. Лицо, назначаемое президентом на штатную некадровую должность, не должно получать какой-либо внешний заработанный доход от внешней занятости или же от какой-либо другой внешней деятельности, осуществляющейся во время пребывания в должности, на которую оно назначено президентом. Настоящее ограничение не применяется к какому-либо внешнему заработанному доходу от внешней занятости или от какой-либо другой внешней деятельности, осуществляющейся в порядке соблюдения обязательства служащего по контракту, заключенному до 12 апреля 1989 года.

(б) Застрахованные некадровые служащие. Согласно определению в § 2636.303(а) настоящей главы застрахованные некадровые служащие не могут в любой конкретный календарный год получать внешний заработанный доход, относимый на указанный календарный год и превышающий 15 процентов годового среднего жалования по категории II штатного расписания для работников исполнительной власти, согласно документу 5 U.S.C. 5313, на 1 января указанного календарного года. При соблюдении этого ограничения служащие должны исходить из существующих нормативов относительно указанного ограничения, которые содержатся в § 2636.301 по 2636.304 включительно настоящей главы.

**Примечание.** Помимо 15-процентного ограничения на внешний заработанный доход, застрахованным некадровым служащим запрещены: получение какого-либо вознаграждения за практику профессии, предполагающую опекунские отношения; аффилирование или занятость в фирме или иной структуре, обеспечивающей профессиональные услуги с элементами опекунских отношений; работа в качестве должностного лица или члена совета любой ассоциации, корпорации или иной структуры; преподавание без предварительного одобрения. Нормативы по соблюдению этих ограничений содержатся в § 2636.305 по 2636.307 включительно настоящей главы.

(в) Определения. Для целей настоящего раздела даются следующие определения.

(1) Внешний заработанный доход имеет значение, определенное в § 2636.303(б) настоящей главы, за тем лишь исключением, что § 2636.303(б)(8) не применяется.

(2) Лицо, назначенное президентом на штатную некадровую должность, означает любого служащего, назначенного президентом на штатную должность согласно 5 U.S.C. 5312 по 5317 включительно или на должность, которая по закону или практической традиции заполняется «назначенцем» президента, за исключением:

(i) должности, заполняемой согласно 3 U.S.C. 105 или 3 U.S.C. 107(a), по которой базовое жалование меньше, чем по категории GS-9, step 1 (Общие службы — 9, «ступенька» 1 шкалы окладов);

(ii) должность в оперативной структуре Белого дома, обозначаемая, как обычно, не подверженная переменам в результате смены президента;

(iii) должность в рамках военно-медицинской службы;

(iv) должность, в которой работает чиновник иностранной службы, в отношении которой не требуется запрашивать мнение и согласие Сената.

**Пример 1.** Кадровый служащий Министерства юстиции, который направлен на должность директивного уровня в канцелярии Белого дома, обычно заполняемую некадровым работником, не является «назначенцем» президента на штатную некадровую должность.

**Пример 2.** Кадровый служащий Министерства энергетики, назначенный в соответствии с § 213.3301 этого заголовка на должность категории C, назначается учреждением и, таким образом, не является президентским «назначенцем» на штатную некадровую должность.

### § 2635.805. Служба в качестве эксперта-свидетеля

(а) Ограничения. Служащий служит в должности только от имени Соединенных Штатов, в качестве эксперта-свидетеля с вознаграждением или без оного в любом слушании в суде или учреждении Соединенных Штатов, в котором Сое-

диненные Штаты являются стороной или имеют прямой и существенный интерес, если участие служащего санкционировано учреждением согласно пункту (в) настоящего раздела. За исключением положения, предусмотренного пунктом (б) настоящего раздела, указанное ограничение применимо к специальному правительству служащему, только если он участвовал в качестве служащего или специального правительства служащего в конкретном разбирательстве или в конкретном вопросе, являющемся предметом разбирательства.

(б) Дополнительное ограничение, налагаемое на некоторых специальных правительственные служащих.

(1) Помимо ограничения, описанного в пункте (а) настоящего раздела, специальный правительственный служащий, описанный в пункте (б)(2) настоящего раздела, может выступать только от имени Соединенных Штатов в качестве эксперта-свидетеля с вознаграждением или без онного в любом разбирательстве в суде или учреждении Соединенных Штатов, в котором нанимающее его учреждение является стороной или имеет прямой и существенный интерес, если только участие этого служащего санкционировано учреждением, согласно пункту (в) настоящего раздела.

(2) Ограничение в пункте (б)(1) настоящего раздела применяется в отношении специального правительственного служащего, который:

- (i) назначен президентом;
- (ii) работает в комиссии, созданной по закону;
- (iii) служил или, как ожидается, прослужит в течение более 60 дней в период 365 последовательных дней.

(в) Разрешение на выполнение функций эксперта-свидетеля. Если свидетельские показания служащего не нарушают каких-либо принципов или стандартов, изложенных в этой части, разрешение на оказание услуг эксперта-свидетеля, в противном случае запрещенное пунктами (а) и (б) настоящего раздела, может быть дано соответствующим должностным лицом указанного учреждения или учреждения, в котором работает служащий. Разрешение может быть дано в следующих случаях.

(1) После консультаций с учреждением, представляющим правительство на разбирательстве, или если правительство не является стороной, с Министерством юстиции и учреждением, имеющим самый прямой и существенный интерес в указанном вопросе, должностное лицо по этике указанного учреждения выносит определение о том, что выступление служащего в качестве эксперта-свидетеля отвечает интересам правительства.

(2) Когда должностное лицо по этике указанного учреждения выносит определение о том, что предмет устных свидетельских показаний не связан с официальными обязанностями служащего с точки зрения § 2635.807(a)(2)(i).

(г) Ничто в настоящем разделе не запрещает служащему выступать в качестве фактического свидетеля, если он вызван в суд надлежащей властью.

**§ 2635.806 Участие в профессиональных ассоциациях [зарезервировано]****§ 2635.807. Преподавание, выступления и подготовка письменных материалов**

(а) Компенсация за преподавание, выступления или подготовку письменных материалов. За исключением того, что разрешено в пункте (а)(3) настоящего раздела, служащие, включая специальных правительственные служащих, не получают вознаграждение из какого-либо источника, кроме как от правительства, за преподавание, выступления или подготовку письменных материалов, относящихся к официальным обязанностям служащего.

(1) Связь с другими ограничениями на получение вознаграждения. Содержащийся в настоящем разделе запрет на вознаграждение дополняет какие-либо другие ограничения на получение компенсации, изложенные в настоящей главе, включая:

(i) требование, содержащееся в § 2636.307 настоящей главы, о том, что застрахованные некадровые служащие получают санкцию заранее, прежде чем приступить к преподаванию за вознаграждение;

(ii) запреты и ограничения в § 2635.804 и в § 2636.304 настоящей главы о получении внешнего заработанного дохода, касающиеся некоторых президентских «назначенцев» и других застрахованных некадровых служащих.

(2) Определения. Для целей настоящего пункта даются следующие определения.

(i) Преподавание, выступления или подготовка письменных материалов относятся к официальным обязанностям служащего, если:

(А) эта деятельность осуществляется как часть официальных обязанностей служащего;

(Б) обстоятельства указывают на то, что приглашение принять участие в мероприятии было распространено на служащего в основном в силу его официальной должности, нежели в силу его экспертных познаний в конкретной области;

(В) приглашение принять участие в мероприятии или предложение о компенсации за указанное мероприятие было распространено на служащего прямо или косвенно лицом, преследующим интересы, которые могут оказаться существенно затронутыми выполнением или невыполнением служащим своих официальных обязанностей;

(Г) информация, переданная в результате мероприятия, в значительной мере пополнилась идеями или официальными данными, которые являются закрытой информацией, согласно определению в § 2635.703(б);

(Д) за исключением случаев, предусмотренных в пункте (а)(2)(i)(Д)(4) настоящего раздела, предмет мероприятия в значительной мере касается:

(1) Любой вопроса, которым служащему поручено заниматься в настоящее время или которым служащему было поручено заниматься в течение предыдущего годового периода.

(2) Любой текущей или объявленной политики, программы или деятельности учреждения.

(3) В случае некадрового служащего, по определению § 2636.303(а) настоящей главы общей области тематики, промышленности или экономического сектора, на которые программы и действия его учреждения оказывают первоочередное воздействие.

(4) Ограничения в пунктах (а)(2)(i)(Д)(2) и (3) настоящего раздела неприменимы в отношении специальных правительственные служащих. Ограничение в пункте (а)(2)(i)(Д)(1) настоящего раздела применимо лишь в течение нынешнего срока назначения специального правительенного служащего, за тем лишь исключением, что, если специальный правительственный служащий не прослужил или, как ожидается, не прослужит более 60 дней в течение первого года или в любой последующий годовой период указанного назначения, ограничение применимо лишь к конкретным вопросам, затрагивающим конкретные стороны, в которых специальный правительственный служащий участвовал или участвует лично и существенным образом.

*Примечание.* Раздел 2635.807(а)(2)(i)(Д) не мешает служащему, не являющемуся застрахованным некадровым служащим, получать вознаграждение за преподавание, выступления или подготовку письменных документов по предмету, соответствующему дисциплине служащего или конкретной области знаний, базирующейся на его образовании или опыте, даже если преподавание, выступления или письменные материалы в целом касаются предмета, находящегося в областях ответственности учреждения.

*Пример 1.* Директор отдела соблюдения нормативов Комиссии по торговле товарными «фьючерсами» серьезно интересуется филателией и потратил много лет на сортирование собственной коллекции и изучение этой области. Международное общество филателистов попросило его прочитать четыре лекции о том, как оценивать стоимость американских марок. Так как данный предмет не связан с его профессиональными обязанностями, директор может принять вознаграждение за эти лекции. Однако он не может принять такое же приглашение от брокера, занимающегося продажей сырьевых товаров.

*Пример 2.* Одна научная сотрудница из Национального института здоровья (НИЗ), основной областью исследований которой на правительственной службе была молекулярная основа развития рака, не смогла получить гонорар за книгу, которую она написала о конкретной области своих исследований в рамках своей должности в НИЗ, поскольку эти исследования были связаны с ее официальными обязанностями. Однако научная сотрудница могла получить вознаграждение за написание или редактирование учебника по лечению всех разновидностей рака,

если бы книга не касалась последних исследовательских работ в рамках НИЗ, а излагала научные знания, полученные исследовательницей от всего научного сообщества. Среди многих других глав в книге могла быть глава, в которой автор рассматривала бы молекулярную основу развития рака. Кроме того, книга могла содержать краткий анализ последних открытий в области лечения рака, даже если бы некоторые из этих достижений были получены в результате исследований в НИЗ, поскольку результаты этих исследований доступны общественности.

**Пример 3.** Потратив собственное время, служащий Национальной администрации по безопасности дорожного движения (НАБДД) подготовил руководство для потребителей при покупке безопасного автомобиля, в котором главный упор сделан на статистику безопасности автомобиля в случаях столкновений, собранную и опубликованную НАБДД. Автор может и не получить гонорара или какой-либо иной формы компенсации за подготовку руководства. В значительной мере в руководстве рассматриваются программы и деятельность НАБДД, и, следовательно, это связано с официальными обязанностями служащего. С другой стороны, служащий мог бы получить гонорары от продажи руководства для потребителей по части стоимости поддержанных автомобилей, даже если это руководство содержало бы лишь некое краткое, «косвенное» изложение стандартов автомобильной безопасности, разработанных НАБДД.

**Пример 4.** Служащий Комиссии по ценным бумагам и биржевым операциям может не получить вознаграждения за книгу, в которой конкретно рассматриваются вопросы регулирования сектора ценных бумаг в Соединенных Штатах, ибо этот вопрос касается программы регулирования или операций Комиссии по ценным бумагам. Однако служащий может написать книгу о преимуществах инвестирования в различные типы ценных бумаг, поскольку в такой книге содержится лишь некое косвенное обсуждение какой-либо программы или деятельности Комиссии по ценным бумагам и биржевым операциям.

**Пример 5.** Некая служащая из Министерства торговли, работающая в отделе по связям со служащими, является признанным экспертом в области трудовых отношений на федеральном уровне и участвует в переговорах Министерства с профсоюзами служащих. Эта служащая могла бы получить вознаграждение от частного учреждения по подготовке кадров за серию лекций о решениях, принятых Федеральным управлением по трудовым отношениям (ФУТО) относительно несправедливой трудовой практики, при условии, что в ее лекциях не будет сколь либо существенного анализа дел по трудовым отношениям, рассмотренных Министерством торговли, или же политики трудовых отношений, про-

водимой Министерством. Решения федерального управления по трудовым отношениям относительно несправедливой трудовой практики по отношению к служащим на федеральном уровне не являются какой-либо конкретной программой или мероприятием Министерства торговли и, таким образом, не относятся к официальным обязанностям указанной служащей. Однако служащий ФУТО не может прочитать такие же лекции за вознаграждение.

**Пример 6.** Программный аналитик, нанятый Агентством по защите окружающей среды, может получать гонорары и иные вознаграждения за книгу по истории экологического движения Соединенных Штатов, даже если в этой книге содержатся краткие ссылки на создание и функции Агентства. Застрахованный некадровый служащий Агентства по защите окружающей среды не мог бы, однако, получить вознаграждение за написание той же книги, ибо в ней рассматривается общая тематика, затрагиваемая программами и мероприятиями Агентства. Ни тот, ни другой служащий не могли бы получить вознаграждение за написание книги, в которой рассматриваются конкретные нормативы Агентства или же его программы и мероприятия.

**Пример 7.** Частнопрактикующий юрист получил контракт на один год, чтобы работать в качестве специального правительственного служащего в некоем консультативном комитете, созданном для целей проведения обзора и рекомендаций по части изменений в нормативах по закупкам, которые мешают малым предприятиям состояться за получение правительственные контрактов. Учитывая, что его работа по контракту не превысит 60 дней, юрист может принять вознаграждение за статью об антиконкурентных последствиях некоторых требований нормативной сертификации, хотя эти нормативы подвергаются обзору в рамках консультативного комитета. Нормативы, на обсуждении которых со-средоточена работа консультативного комитета, не являются особым вопросом, в котором участвуют конкретные стороны. Учитывая непубличный характер информации, юрист не смог бы, однако, принять вознаграждение за статью, в которой повествуется о прениях консультативного комитета, имевших место на закрытом заседании, проводимом для обсуждения информации ограниченного пользования, представленной одним малым предприятием.

**Пример 8.** Некий биолог, эксперт по морской фауне, нанимается на работу более 60 дней в году в качестве специального правительственного служащего Национального фонда науки, чтобы помочь фонду в разработке программы грантов для изучения коралловых рифов. Биолог может продолжать и дальше получать вознаграждение за свои выступления, преподавание и подготовку письменных материалов о морской

фауне в целом и коралловых рифах в частности. Однако в течение срока контракта в качестве специального правительственного служащего он не может получать вознаграждение за статью о программе фонда, в разработке которой он участвует. Только последнее обстоятельство будет относиться к вопросу, заниматься которым надлежит специальному правительственному служащему.

**Пример 9.** Некий эксперт по международным банковским операциям получил годовой контракт на работу в качестве специального правительственного служащего по оказанию помощи в анализе свидетельских показаний в деле, которое правительство проводит в отношении мошеннической практики владельцев одной неудачной ассоциации по сбережениям и займам. Ожидается, что эксперт проработает менее 60 дней по указанному контракту. Тем не менее во время действия контракта он не может принимать вознаграждение за статью о преследовании мошенников, даже если данная статья не разглашает закрытую информацию. Судебное преследование – это особый вопрос, в котором участвуют конкретные стороны.

(ii) Учреждение употребляется в значении, изложенном в § 2635.102(a), за тем исключением, что любой компонент ведомства, обозначенного как отдельное учреждение, в соответствии с § 2635.203(a) рассматривается в качестве отдельного учреждения.

(iii) Компенсация означает любую форму подношения, вознаграждения или дохода, включая гонорары, которые выплачиваются за осуществляемые служащим преподавание, выступления или написание письменных материалов или же в связи с оными. Если это не принимается в соответствии с конкретными законными полномочиями, такими как предусмотренные в пунктах 31 U.S.C. 1353, 5 U.S.C. 4111 или 7342 или же правилами учреждения в отношении подарков, это понятие включает транспортные услуги, проживание и пансион – предоставляемые либо натурой, покупкой билета, оплатой авансом, или в порядке компенсации уже понесенных расходов. Компенсация не включает:

(А) позиции, предложенные любым источником, которые могли бы быть принятыми от запрещенного источника, согласно подразделу В настоящего раздела;

(Б) пансион и другие связанные с участием в мероприятии моменты, такие как отказ от оплаты участия или от получения материалов курса, раздаваемых как часть мероприятия, на котором происходит преподавание или устное выступление;

(В) копии книг или публикаций, содержащие статьи, перепечатки статей, пленки с записями речей и схожие позиции, которые дают представление о деятельности по преподаванию, выступлениям или подготовке письменных материалов.

(iv) Получение означает фактическое или достоверное получение компенсации служащим в связи с тем, что служащий имеет право осуществлять распоряжение и контроль над компенсацией и определять ее последующее использование. Компенсация, полученная служащим, включает компенсацию, которая:

(A) выплачивается другому лицу, включая благотворительные организации, на основе указания, рекомендации или иного уточнения со стороны служащего;

(B) выплачивается с ведения и согласия служащего его родителю, брату или сестре, супруге, ребенку или родственнику-иждивенцу.

(v) Конкретный вопрос, затрагивающий определенные стороны, употребляется в значении, изложенном в § 2637.102(a)(7) настоящей главы.

(vi) Личное и существенное участие имеет значение, изложенное в § 2635.402(б)(4).

(3) Исключение в отношении преподавания некоторых курсов. Независимо от того что деятельность будет связана с его официальными обязанностями по пунктам (а)(2)(i) (Б) или (Д) настоящего раздела, служащий может принимать вознаграждение за преподавание курса, требующего многократных выступлений служащего, если курс предлагается как часть следующего.

(i) Регулярной официальной учебной программы:

(A) высшего учебного заведения, определенного в документе 20 U.S.C. 114(a);

(Б) начальной школы, определенной в 20 U.S.C. 2891(8); или

(В) средней школы, определенной в 20 U.S.C. 2891(21);

(ii) программы обучения или подготовки кадров, организуемой и финансируемой федеральным правительством, или правительством штата, или местными властями, которая предлагается структурой, определенной в пункте (а)(3)(i) настоящего раздела.

**Пример 1.** Некий служащий Совета по хозрасчетным стандартам, который преподает современный бухгалтерский курс в качестве регулярного элемента учебной программы аккредитованного университета, может получать компенсацию за чтение курса, хотя существенная часть этого курса касается хозрасчетных принципов, применимых в отношении контрактов, заключаемых с правительством.

**Пример 2.** Юрист, нанятый Комиссией по равным возможностям в области занятости, может принимать компенсацию за чтение курса в колледже штата по предмету, связанному с федеральным законом по дискриминации в области занятости. Юрист не смог бы принять компенсацию за проведение такого же семинара как части программы непрерывного образования, финансируемой его ассоциацией адвокатов, ибо предмет курса — это операции или программы комиссии, а спонсор курса не является аккредитованным образовательным учреждением.

**Пример 3.** Служащий Национального фонда гуманитарных наук приглашается частным университетом прочитать курс, дающий обзор политики правительства в поддержку художников, поэтов и писателей. В порядке исполнения своих должностных обязанностей служащий управляет использованием гранта, полученным университетом от Национального фонда. Служащий не может принять компенсацию за прочтение курса, ибо у университета есть интересы, которые могут быть существенно затронуты выполнением или невыполнением служащим своих обязанностей. Подобным же образом служащий не может получить компенсацию за любое преподавание, осуществляемое как часть его официальных обязанностей или предполагающее использование закрытой информации.

(в) Ссылка на официальную должность. Служащий, который занимается преподаванием, выступлениями или подготовкой письменных материалов в качестве внешней занятости или внешней деятельности, не использует и не разрешает использовать свои официальный титул и должность, чтобы он не идентифицировался в связи с его преподаванием, выступлениями и письменной деятельностью и чтобы это не содействовало продвижению какой-либо его книги, семинара, курса, программы или схожего мероприятия, за следующими исключениями.

(1) Служащий может включить или разрешить включить его титул или должность в качестве одной из нескольких биографических деталей, когда такая информациядается для его идентификации в связи с его преподаванием, выступлениями и подготовкой письменных материалов, при условии, что его титул или должность поданы не более броско, чем другие существенные подробности его биографии.

(2) Служащий может использовать или разрешить использовать свой титул или должность в связи со статьей, опубликованной в научном или профессиональном журнале, при условии, что этот титул или должность будут сопровождены достаточно броско представленной оговоркой – удовлетворительной для учреждения, – в которой говорится, что взгляды, изложенные в статье, необязательно представляют взгляды указанного учреждения Соединенных Штатов.

(3) Служащий, к которому, как правило, обращаются посредством общего обращения, такого как «досточтимый», или по рангу – рангу военных или посольских работников, может использовать или разрешить использовать такое обращение или ранг в связи со своим преподаванием, выступлениями или подготовкой письменных материалов.

**Примечание.** Некоторые учреждения могут иметь правила, требующие, чтобы учреждение заранее высказалось свое мнение, разрешило или одобрило некоторые речи, книги, статьи или схожие продукты, чтобы

определить, содержит ли продукт надлежащую оговорку, не разглашает ли закрытую информацию или следует положениям данного раздела в иных отношениях.

*Пример 1.* Метеоролог, работающий в Национальной администрации по океанским и атмосферным исследованиям, получает просьбу от местного университета прочитать на старших курсах ряд лекций об ураганах. Университет может включить титул и должность метеоролога на правительственной службе вместе с другой информацией о его образовании и предыдущей занятости в материалы курса, в которых излагаются биографические данные обо всех преподавателях, которые читают лекции на старших курсах. Однако его титул и должность не могут использоваться для рекламы курса, например путем указания титула метеоролога на его правительственной службе: «Старший метеоролог, НАОАИ» – жирным шрифтом под его именем. И наоборот, его титул может быть использован таким образом, если НАОАИ дала метеорологу санкцию на то, чтобы он выступил в своем официальном качестве.

*Пример 2.* Некий доктор, только что поступивший на работу в Центр по борьбе с болезнями, написал доклад на базе своих прошлых независимых исследований по проблеме клеточных структур. Одновременно с публикацией доклада в «Журнале американской медицинской ассоциации» доктора могут упомянуть в связи с докладом в следующей форме: «Д-р М. Веллбинг, заместитель директора, Центр по борьбе с болезнями» – при условии, что в статье также содержится оговорка, согласованная с Центром и указывающая, что доклад является результатом независимых исследований этого доктора и не представляет научные результаты, полученные Центром.

*Пример 3.* Служащий Федеральной корпорации страхования депозитов получает просьбу выступить лично и без вознаграждения с докладом на ежегодном заседании комитета Американской ассоциации банкиров по вопросу о необходимости банковской реформы. При представлении служащего собранию его можно назвать служащим Федеральной корпорации страхования депозитов при условии, что другие соответствующие биографические детали будут также упомянуты.

#### **§ 2635.808. Деятельность по сбору средств**

Служащий может заниматься сбором средств только с учетом ограничений в части 950 настоящего раздела относительно проведения сбора благотворительных пожертвований на рабочем месте в федеральном учреждении и в соответствии с пунктами (б) и (в) настоящего раздела.

(а) Определения. Для целей настоящего раздела даются следующие определения.

(1) Сбор средств означает сбор средств для некоммерческой организации, не являющейся политической организацией в соответствии с определением в 26 U.S.C. 527(d), посредством:

(i) просьба относительно средств или продажи каких-либо вещей; или

(ii) участия в проведении мероприятия служащим, когда любая часть стоимости посещения или участия может быть использована для исключения благотворительного пожертвования из налогооблагаемой суммы лица, несущего такой расход.

(2) Участие в проведении мероприятия означает активное и заметное участие в продвижении, подготовке или проведении мероприятия и включает участие в нем в качестве почетного председателя, сидящего за главным столом в течение мероприятия и стоящего в очереди, чтобы быть принятным лицом — организатором мероприятия. Этот термин включает не просто посещение указанного мероприятия при условии, что — насколько это известно служащему — его участие не используется данной некоммерческой организацией для рекламы этого мероприятия. И хотя в целом данный термин включает любого рода публичное выступление в ходе мероприятия, он не включает произнесение официальной речи, согласно определению в пункте (a)(3) настоящего раздела, или иное участие, соответствующее процедуре произнесения речи. Отказ от вознаграждения за посещение мероприятия участником проведения этого мероприятия не представляет собой «подарок» для целей подраздела В настоящей главы.

**Примечание.** Настоящий раздел не запрещает сбор средств в пользу политической партии, кандидата на политическую должность в партии или политической группы какой-либо партии. Однако существуют законные ограничения, которые применяются к политическому сбору средств. Например, согласно поправкам к Закону Хэтча о реформе, документ 5 U.S.C. 7323(a), служащие не могут сознательно просить, принимать или получать политические взносы от любого лица, за исключением некоторых ограниченных обстоятельств. Кроме того, документ 18 U.S.C. 607 запрещает служащим просить или получать политические взносы в федеральных подразделениях и, за исключением случаев, разрешенных в поправках к Закону Хэтча о реформе, они не могут, согласно документу 18 U.S.C. 602, сознательно просить политических взносов у других служащих.

**Пример 1.** Министра транспорта попросили выступить в качестве церемониймейстера на большом праздничном мероприятии. Билеты на это мероприятие стоили по 150 долларов, и эта стоимость подлежала вычету из налогооблагаемой суммы в качестве благотворительного пожертвования, причем заработанные средства должны были быть подарены местной больнице. Выступая в качестве церемониймейстера, министр тем самым будет участвовать в сборе средств.

(3) Официальная речь – это речь, произнесенная служащим в его официальной должности по вопросу, который связан с его официальными обязанностями, при условии, что учреждение служащего определило, что мероприятие, на котором должна быть произнесена эта речь, является надлежащим форумом для распространения информации, подлежащей распространению, и при условии, что служащий не просит внесения пожертвований или иной поддержки в пользу некоммерческой организации. Тематика связана с официальными должностными обязанностями служащего, если в этой тематике конкретно делается упор на официальные функции служащего, на обязанности, программы или мероприятия учреждения служащего согласно документу § 2635.807(a)(2)(i)(D) или на вопросы политики администрации, о которых служащий уполномочен говорить.

*Пример 1.* Министр труда приглашен выступить на банкете в честь одного выдающегося профсоюзного деятеля, и средства, собранные посредством этого мероприятия, пойдут в пользу некоммерческой организации, которая помогает детям бездомных семей. Министр труда посвящает значительную часть своей речи инициативе администрации под названием «Точки света», которая призвана поощрять граждан к тому, чтобы они добровольно использовали свое время на оказание помощи в решении серьезных социальных проблем. Учитывая, что министр уполномочен выступать по вопросу о политике администрации, его высказывания на банкете представляют собой официальную речь. Однако он будет заниматься сбором средств, если завершит свою официальную речь просьбой о внесении пожертвований в пользу некоммерческой организации.

*Пример 2.* Благотворительная организация организует и финансирует двухдневный теннисный турнир в клубе, находящемся в Вашингтоне, округ Колумбия, чтобы собрать средства для организации рекреационных программ для обучаемых детей-инвалидов. Организация пригласила министра образования выступить с речью о финансируемых на федеральном уровне программах специализированного образования на обеде с вручением наград, который состоится по завершении турнира, и было вынесено заключение, что обед является надлежащим форумом для соответствующей речи. Министр может выступить на обеде и, согласно § 2635.204(g)(1), может принять участие в обеде, предложенном ему.

(4) Лично просить – означает просить или иным образом привлекать пожертвования или иную поддержку с помощью непосредственных контактов между людьми, или посредством использования имени служащего, или его идентификации в переписке, или в разрешении использовать это имя другими. Это понятие не включает ходатайств о средствах, передаваемых через

средства массовой информации, или устно, или посредством одновременной отправки схожих сообщений из переписки, воспроизводимых в массовом масштабе, если такие замечания или переписка адресованы группе из многих лиц, если только служащий не знает, что просьба о пожертвовании направлена на подчиненных или на лиц, которые являются запрещенными источниками с точки зрения § 2635.203(г). Это не включает «закулисную» помощь в просьбах о средствах, такую как подготовка переписки, заполнение конвертов или отчетность относительно взносов.

**Пример 1.** Служащий в Министерстве энергетики, который подписывает письмо о прошении средств для местной частной школы, «не просит лично» эти средства, когда 500 копий письма, в котором не упоминается его должность и титул в Министерстве, направляются по почте членам местной общины, хотя такое письмо может быть получено некоторыми лицами, нанятыми субподрядчиками Министерства энергетики.

(б) Сбор средств в официальной должности. Служащий может участвовать в сборе средств в официальной должности, если в соответствии с законом, приказом исполнительной власти, нормативом или иным образом, определенным учреждением, он получает санкцию на участие в деятельности по сбору средств в качестве части своих официальных обязанностей. Получив санкцию на участие в официальном качестве, служащий может использовать свой официальный титул, должность и полномочия.

**Пример 1.** Учитывая, что участие в личном качестве санкционируется частью 950 этого титула, министр армии может подписать меморандум ко всему армейскому персоналу, поощряя его к тому, чтобы делать пожертвования в комбинированную федеральную кампанию.

(в) Сбор средств в личном качестве. Служащий может заниматься сбором средств в личном качестве при следующих условиях.

(1) Он не просит лично средств или иной поддержки от подчиненного или от любого лица:

(i) известного служащему, если служащий не является специальным правительственным служащим и является запрещенным источником с точки зрения § 2635.203(г);

(ii) известного служащему, если служащий является специальным правительственным служащим, в качестве запрещенного источника с точки зрения § 2635.203(г)(4), что означает лицо, интересы которого могут оказаться под существенным воздействием в силу выполнения или невыполнения им своих официальных обязанностей.

(2) Использование или разрешение использовать его официальный титул, должность или иные полномочия, связанные с его государственной должностью, с целью усилить сбор средств, за тем исключением, что служащий, к

которому, как правило, обращаются посредством общего обращения, такого как «досточтимый», или по рангу – рангу военных или посольских работников, может использовать или разрешить использовать такое обращение или ранг для таких целей.

(3) Заниматься любой деятельностью, которая в ином случае будет нарушением настоящей части.

**Пример 1.** Некоммерческая организация организует и финансирует турнир по гольфу с целью сбора средств для детей бедных семей. Министр ВМС не может принять участие в турнире, полагая, что организация намеревается привлечь участников тем, что предлагает другим участвующим лицам возможность — в обмен на пожертвование в виде платы за участие — провести день, играя в гольф в 18 луз вчетвером, в компании с министром ВМС.

**Пример 2.** Служащий Совета по защите систем заслуг не может использовать копировальную машину учреждения для размножения литературы по сбору средств для частной школы своего сына. Такое использование копировального аппарата будет нарушением стандартов в § 2635.704 относительно использования правительственной собственности.

**Пример 3.** Заместитель министра юстиции не может подписать письмо, испрашивающее средства на приют для бездомных, как «Джон Доу, заместитель министра юстиции». Он также не может подписать лишь своей подписью, «Джон Доу», письмо с просьбой о средствах из запрещенного источника, если это письмо не является одним из многих идентичных, напечатанных в массовом масштабе писем, обращенных к большой группе, в отношении которой ему не известно, что просьба нацелена на лиц, которые являются либо запрещенными источниками, либо подчиненными.

### § 2635.809. Справедливые финансовые обязательства

Служащие должны добросовестно выполнять свои обязательства в качестве граждан, включая все справедливые финансовые обязательства, особенно такие, как налагаемые по закону налоги федерального уровня, уровня штата или местных властей. Для целей настоящего раздела справедливое финансовое обязательство предполагает любое финансовое обязательство, признанное служащим или же определенное судом. Добросовестно — означает честное намерение выполнить любое справедливое финансовое обязательство своевременным образом. В случае возникновения спора между служащим и тем, кто считается кредитором, этот раздел не нуждается в каком-либо учреждении, чтобы определить действительность или сумму оспариваемого долга или собрать долг от имени того, кто считается кредитором.

## ПОДРАЗДЕЛ И – СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ЗАКОННЫЕ ВЛАСТИ

### **§ 2635.901. Общие положения**

Помимо стандартов этического поведения, изложенных в подразделах от А по Н включительно настоящего раздела, есть ряд законов, устанавливающих стандарты, которым должно соответствовать поведение служащего. Перечень, приведенный в § 2635.902, содержит ссылки на наиболее существенные из этих законов. Перечень не является всеобъемлющим и содержит лишь ссылки на законы общего применения. И хотя он содержит ссылки на ряд базовых законов о конфликте интересов, нормы которого объяснены более подробно на протяжении настоящего раздела, перечень не включает ссылки на законы более ограниченного применения, такие как законы, применимые только в отношении должностных лиц и служащих Министерства обороны.

### **§ 2635.902. Соответствующие законы**

- (а) Запрет на вымогание или получение взяток (18 U.S.C. 201(б)).
- (б) Запрет на вымогание или получение незаконных денежных подарков (18 U.S.C. 201(в)).
- (в) Запрет на поиск или получение компенсации за некоторые представительские услуги перед правительством (18 U.S.C. 203).
- (г) Запрет на содействие в возбуждении исков против правительства или против выполнения функций агента или юриста перед лицом правительства (18 U.S.C. 205).
- (д) Ограничения после окончания занятости, применимые в отношении бывших служащих (18 U.S.C. 207, причем нормативы по осуществлению оных даны в частях 2637 и 2641 настоящей главы).
- (е) Запрет на принятие некоторыми бывшими чиновниками учреждения компенсации от субподрядчика (41 U.S.C. 423(г)).
- (ж) Запрет на участие в делах, затрагивающих собственные финансовые интересы служащего или финансовые интересы других названных лиц или организаций (18 U.S.C. 208).
- (з) Действия, которые должны быть выполнены некоторыми чиновниками учреждения, когда они связываются (или когда с ними связываются) с оферентами или участниками торгов относительно нефедеральной занятости (41 U.S.C. 423(в)).
- (и) Запрет на получение зарплаты или иного вознаграждения или дополнения к жалованию в порядке компенсации за правительенную службу из источника, не являющегося Соединенными Штатами (18 U.S.C. 209).
- (к) Запрет на подарки вышестоящим лицам (5 U.S.C. 7351).
- (л) Запрет на вымогание и получение подарков от конкретных запрещенных источников (5 U.S.C. 7353).
- (м) [Зарезервировано].

- (н) Положения, регулирующие получение и использование иностранных подарков и орденов (5 U.S.C. 7342).
- (о) [Зарезервировано].
- (п) Запреты на некоторые виды политической деятельности (5 U.S.C. 7321 по 7326 включительно и 18 U.S.C. 602, 603, 606 и 607).
- (р) Запреты на нелояльность и забастовки (5 U.S.C. 7311 и 18 U.S.C. 1918).
- (с) Общий запрет (18 U.S.C. 219) на действие в качестве агента иностранного хозяина, обязанного зарегистрироваться согласно Закону о регистрации иностранных агентов (22 U.S.C. 611 по 621 включительно).
- (т) Запрет на принятие на работу лица, осужденного за участие или разжигание беспорядков или гражданское неповиновение (5 U.S.C. 7313).
- (у) Запрет на принятие на работу лица, которое, как правило, употребляет алкогольные напитки в чрезмерном количестве (5 U.S.C. 7352).
- (ф) Запрет на ненадлежащее использование правительственного автомобиля (31 U.S.C. 1344).
- (х) Запрет на ненадлежащее использование привилегии франкирования писем (18 U.S.C. 1719).
- (ц) Запрет на мошенничество и ложные заявления по правительльному вопросу (18 U.S.C. 1001).
- (ч) Запрет на сокрытие, порчу или уничтожение публичного письменного документа (18 U.S.C. 2071).
- (ш) Запрет на контрафакцию или подделку транспортных просьб (18 U.S.C. 508).
- (щ) Ограничения на разглашение некоторой «чувствительной» правительственной информации в соответствии с Законом о свободе информации и Законом об охране частной жизни (5 U.S.C. 552 и 552a).
- (э) Запреты на разглашение секретной информации (18 U.S.C. 798 и 50 U.S.C. 783(a)).
- (ю) Запрет на разглашение внутренней информации и некоторой иной информации конфиденциального характера (18 U.S.C. 1905).
- (я) Запреты на разглашение и получение некоторой информации о заговорах (41 U.S.C. 423(a) и (б)).
- (аа) Запрет на несанкционированное использование документов, касающихся требований со стороны или от имени правительства (18 U.S.C. 285).
- (бб) Запрет на некоторые виды кадровой практики (5 U.S.C. 2302).
- (вв) Запрет на вмешательство в проведение экзаменов для чиновников гражданской службы (18 U.S.C. 1917).
- (гг) Ограничения на использование государственных средств на лоббирование (18 U.S.C. 1913).
- (дд) Запрет на участие в назначении родственников или их продвижении по службе (5 U.S.C. 3110).

- (ee) Запрет на испрашивание или принятие каких-либо ценностей с тем, чтобы получить государственную должность для другого лица (18 U.S.C. 211).
- (жж) Запрет наговор с целью совершения преступления или обмана против Соединенных Штатов (18 U.S.C. 371).
- (зз) Запрет на хищение или конвертацию правительственных денег или собственности (18 U.S.C. 641).
- (ии) Запрет на «непредставление» отчетности по государственным денежным средствам (18 U.S.C. 643).
- (кк) Запрет на присвоение денег или собственности другого лица, которое находится во владении служащего по причине его занятости (18 U.S.C. 654).

## **ВЕЛИКОБРИТАНИЯ**

### **1. Семь принципов поведения в публичной сфере (из первого доклада Комитета по стандартам публичной сферы)**

**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 со своими 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.

Данные принципы распространяются на все стороны поведения в публичной сфере. Комитет по стандартам публичной сферы сформулировал их здесь для пользы всех, кто тем или иным способом служит интересам общества.

## 2. Выдержки из первого доклада Комитета по стандартам публичной сферы

<...>

### III. Члены парламента

#### Основные выводы

Члены парламента и далее должны иметь полное право заниматься оплачиваемой деятельностью, не связанной с работой парламента. Однако оплачиваемая деятельность в качестве общих парламентских консультантов, работающих со многими клиентами, должна быть запрещена. Палате общин следует пересмотреть парламентский закон, касающийся иных видов парламентской консультационной деятельности. Мы вернемся к анализу положения дел в этой области через год.

Все соглашения и вознаграждения, связанные с разрешенной парламентской консультационной деятельностью и спонсорством, должны быть декларированы исчерпывающим образом. В других пунктах Реестра интересов членов парламента содержание этих интересов должно быть определено более четко.

Следует подтвердить Резолюцию Палаты общин 1947 года относительно внешних интересов, имеющих денежное выражение. Должны быть разработаны более четкие и детальные правила декларирования таких интересов, а также действий, направленных на избежание конфликта интересов.

Должен быть разработан Кодекс поведения для членов парламента.

Палате общин следует назначить лицо, имеющее репутацию независимого человека, парламентским уполномоченным по стандартам поведения, в обязанности которого входило бы ведение Реестра интересов, консультирование относительно Кодекса поведения, дача рекомендаций и советов по вопросам поведения и интересов, а также расследование жалоб на поведение депутатов и составление отчетов по результатам расследований.

В случае если уполномоченный решит, что парламентарию следует объяснить свое поведение, его объяснение должно быть заслушано на заседании подкомитета Комитета по привилегиям Палаты по привилегиям, причем так, чтобы правила естественной справедливости наиболее эффективно сочетались с установленными процедурами Палаты общин.

#### Общественное восприятие

<...>

8. Палата общин является сердцевиной нашей демократии. Соблюдение ее членами определенных стандартов поведения критически важно для политического здоровья нации. Эти стандарты всегда устанавливались и регулировались самой Палатой для своих членов, поскольку парламент является нашим высшим государственным институтом.

9. Для обеспечения высокого качества работы правительства, эффективного контроля за деятельностью государственных органов и гарантий демократического процесса жизненно важно, чтобы члены парламента отвечали самым высоким стандартам благопристойности в исполнении своих обязанностей по отношению к избранным их гражданам. А чтобы население доверяло своим депутатам, также необходимо, чтобы последние были таковыми и в восприятии граждан.

### **Финансовые интересы депутатов**

10. Причины падения доверия граждан к финансовой честности членов парламента нетрудно определить. Люди читают большое число сообщений прессы о случаях, когда депутаты брали деньги за парламентские запросы (устные либо письменные. – *A.O.*), либо, как утверждалось, останавливались в дорогих отелях за чужой счет, не указывая, чьи интересы они представляют, либо нанимались лоббистскими компаниями с широкой клиентурой; последнее явление получило название «депутаты по найму».

Анализ Реестра интересов депутатов за 1995 год показывает, что 26 депутатов имеют соглашения о работе в качестве консультантов с компаниями по связям с общественностью или лоббистскими фирмами, а еще 142 депутата являются консультантами компаний иных типов либо отраслевых ассоциаций. Эти 168 депутатов в совокупности имеют 356 должностей консультантов. В Палате общин, за исключением министров и спикера Палаты, 566 депутатов. Таким образом, 30% членов парламента имеют подобные соглашения об оказании консультационных услуг.

<...>

12. Несмотря на отсутствие в Реестре детальной информации, что затрудняет проведение точного анализа, так или иначе получается, что 389 из 556 членов парламента – почти 70% – имеют финансовые отношения с внешними организациями, непосредственно связанные с их членством в Палате общин. Неудивительно поэтому, что финансовым вопросом, вызывающим наибольшую обеспокоенность общественности, является оплачиваемая работа депутатов вне парламента.

### **Оплачиваемая работа вне парламента**

13. Мы полагаем, что те депутаты парламента, которые желают работать исключительно в парламенте, должны иметь на это полное право, и нельзя оказывать на них никакого давления по их вовлечению в работу вне его. Но мы также полагаем желательным, чтобы в Палате общин были и депутаты, имеющие разнообразные и устойчивые деловые интересы также и вне парламента. В противном случае парламент был бы менее информированным и эффективным, нежели в настоящее время, и, вполне вероятно, был бы более за-

висим от лоббистов. Парламент, полностью состоящий только из чисто профессиональных политиков, не отвечал бы наилучшим образом интересам демократии. Палата общин нуждается в том, чтобы в ней, по возможности, были люди с самым разнообразным опытом текущей работы (вне Палаты. – *Примеч. перев.*), что может повысить общий уровень знаний и профессионализма Палаты.

14. Помимо депутатов, и поныне продолжающих поддерживать устойчивые деловые связи вне парламента, также важно, чтобы в Палате общин и далее состояли депутаты с самым разнообразным опытом предшествующей работы.

15. Повышение удельного веса профессиональных политиков, возможно, является необратимой тенденцией современности, однако мы полагаем, что никоим образом не следует подстегивать этот процесс с помощью институциональных механизмов.

Мы рекомендуем, чтобы члены парламента и далее имели полное право заниматься оплачиваемой деятельностью, не связанной с их депутатскими функциями.

### **Услуги в качестве парламентских консультантов**

16. Здесь возникает более конкретный вопрос: не являются ли одни виды оплачиваемой внешней деятельности более приемлемыми, нежели другие... В этом отношении наибольшую озабоченность с точки зрения независимости Палаты общин в настоящее время вызывают как раз те случаи, когда сторонние организации обращаются к члену парламента за оказанием услуг в качестве советника или консультанта именно по вопросам, связанным с деятельностью Парламента.

17. В правилах Палаты общин, сложившихся за многие годы, значительный упор делается на сохранении парламентских привилегий и свободы действий депутатов, с тем чтобы никакие сторонние организации не могли бы оказывать влияние на то или иное поведение депутатов в парламенте.

18. Однако значительно менее четкими являются правила, ограничивающие саму возможность депутатов оказываться в ситуации, когда на них может быть оказано неподобающее влияние.

19. Четко установлено, что получение депутатом взятки — серьезное нарушение законодательства, регулирующего деятельность членов парламента. Однако в отношении не столь серьезных правонарушений нормы значительно менее ясны.

### **Более поздние изменения**

20. Два важнейших изменения, произошедшие за последние пятьдесят лет, одновременно усилили внимание к обсуждаемой области поведения депута-

тов и выявили неясности действующего законодательства, регулирующего деятельность членов парламента.

21. Во-первых, произошли радикальные изменения в характере внепарламентской работы депутатов. Уменьшилась доля депутатов, занятых работой, в общем, не связанной с парламентом, например сельским хозяйством; в то же время до очень значимого уровня возросла доля депутатов, чья внешняя занятость непосредственно вытекает из их членства в Палате общин.

22. Во-вторых, введение Реестра интересов депутатов, призванное способствовать реализации в целом замечательной идеи декларирования депутатами своих интересов, стало создавать ложное впечатление, что приемлем любой интерес, лишь бы он был зарегистрирован, что лишь усилило существующую неясность.

23. Ситуация, следовательно, такова: Резолюция 1947 года не допускает, чтобы депутат соглашался действовать в парламенте в интересах клиента; однако правила, определяющие ведение Реестра интересов депутатов, явным образом предусматривают, что депутат вправе получать материальные блага, а это, как другие лица могут разумно предполагать, способно повлиять на его или ее действия, выступления или голосования в парламенте; в результате, заключая соглашения об оказании консалтинговых услуг, депутаты могут оказаться в ситуации, когда им будут оплачивать подачу представлений и запросов в министерства по проблемам, которые, как правило, будут неизбежно связаны с вопросами, подлежащими рассмотрению в парламенте.

24. Расхождение между Резолюцией Палаты общин 1947 года и правилами, определяющими ведение Реестра интересов депутатов, является совершенно ненормальной вещью.

#### **Вопросы, связанные с оплачиваемыми консалтинговыми услугами**

25. Главным аргументом, выдвигаемым в пользу разрешения депутатам заявлять в парламенте точку зрения консультируемых ими клиентов, является то, что таким образом многие вполне уважаемые, а в иных случаях и в высшей степени достойные организации могут получать голос в государственных делах, которого бы они иначе, т.е. используя обычные механизмы представительства через избирательные округа, не получили. В результате, как утверждается, Палата общин в целом становится более информированной и лучше подготовленной к обсуждению соответствующих вопросов. Более того, как далее утверждается, благодаря этому удается избежать неравенства возможностей между теми компаниями и профессиями, чьи представители к тому же и так являются членами парламента и поэтому могут более влиятельно представлять их точку зрения по соответствующим вопросам, и такими организациями, как торговые или благотворительные ассоциации, или же Федерация полицейских, у которых может не быть возможности представлять свои интересы столь непосредственным образом.

Как следствие огромного роста практики платных консультационных услуг возникла серьезная проблема, связанная с различием между платным советом и оплачиваемым отстаиванием интересов. Если раньше не обращали особого внимания на то, что какой-нибудь депутат, являющийся чьим-то платным советником, мог иногда выступить в парламенте в интересах клиента, то сегодня этот вопрос стал предметом значительной обеспокоенности общества.

26. Мы полагали бы абсолютно ненормальным и даже, возможно, вплоть до того, чтобы рассматривать это как неуважение к парламенту, положение, при котором член парламента, даже если он строго и не связан договорными обязательствами, обязывающими отстаивать в парламенте интерес конкретного клиента, отстаивал бы такой интерес исключительно или в основном из-за вознаграждения, неважно – денежного или какого-либо иного. Депутат, который верит в правоту чего-либо, должен быть готов отстаивать это безвозмездно.

27. Принимая во внимание эти соображения, мы тщательно продумали, не следует ли нам рекомендовать установить немедленный и полный запрет на любые формы отстаивания депутатами в Палате общин интересов тех лиц, с которыми у депутатов имеются договоры на консультационные услуги или спонсорство... Мы почти не сомневаемся, что такой запрет получил бы не только широкую поддержку в обществе, но и поддержку со стороны многих депутатов парламента. Целый ряд депутатов в своих показаниях перед нами поддержали тот принцип, что оплачиваемые советы приемлемы, а оплачиваемое отстаивание интересов – нет. Кроме того, имеет значительное распространение мнение, согласно которому в принципе неправильно, если депутаты берут деньги за любые услуги, не исключая даже советов, если они связаны с их статусом как членов парламента.

28. Однако мы пришли к выводу, что вводить немедленный запрет в предлагаемой форме было бы нерационально.

29. В настоящее время нет достаточной информации, которая позволила бы обоснованно оценить, что перевешивает – те несомненные преимущества, которые связаны с наличием хорошо информированных и оплачиваемых депутатов, или же риск покупки богатыми клиентами неправомерно большого влияния в парламенте.

30. Мы не видим никакого оправдания существованию соглашений о консультационных услугах между депутатами и компаниями по связям с общественностью или лоббистскими компаниями, которые и сами действуют в качестве советников и своего рода адвокатов постоянно изменяющегося круга самых разных, часто остающихся неизвестными клиентов с их интересами.

31. Мы полагаем, что Палате общин следует незамедлительно действовать в целях прекращения этой практики путем объявления незаконными соглаше-

ний, в рамках которых депутаты принимают на себя обязательство предоставлять платные советы по вопросам, связанным с деятельностью парламента, лоббистским организациям с широкой клиентурой либо клиентам таких организаций. Мы также полагаем, что Палата общин должна запретить депутатам поддерживать прямые или активные связи с теми компаниями либо частями тех компаний, которые оказывают платные услуги по вопросам деятельности парламента широкому кругу клиентов.

### **Немедленные практические меры**

32. Мы не считаем ситуацию настолько серьезной, чтобы принимать какие-то меры вне рамок правил и деятельности самой Палаты общин. Вопрос состоит в том, готова ли сама Палата сделать эти правила более четкими и осуществлять их беспристрастно и в полном объеме. Избранный народом представитель занимает уникальное положение, однако это отнюдь не предполагает, что суждения данного лица относительно баланса общественных и частных интересов не могут оказаться ошибочными.

33. Набор излагаемых ниже рекомендаций призван в этом помочь. Обладающее определенной обязательной силой, но в то же время гибкое сочетание открытости и принуждения будет лучше отвечать общественным интересам, нежели негибкие, установленные юридически процедуры.

Мы рекомендуем Палате общин пересмотреть резолюцию 1947 года, содержащую абсолютный запрет на заключение депутатами договоров и соглашений, каким-либо способом ограничивающих их свободу действовать и говорить так, как они сами считают нужным, либо требующих от них действовать в парламенте в качестве представителей сторонних организаций.

Мы рекомендуем Палате общин запретить депутатам заключать какие-либо соглашения, связанные с их возможностью как депутатов оказывать услуги тем организациям, которые сами обеспечивают платные парламентские услуги широкому кругу клиентов, либо поддерживать какие-либо прямые или активные связи с компаниями или частями более крупных компаний, которые оказывают такие парламентские услуги.

Мы рекомендуем Палате общин, не откладывая, рассмотреть положительные аспекты оказываемых депутатами консультационных услуг, принимая во внимание финансовые последствия предлагаемых изменений, как с чисто финансовой точки зрения, так и в плане финансирования политических партий.

Мы рекомендуем Палате общин:

- ввести требование декларирования заключаемых депутатами соглашений и вознаграждений, касающихся услуг, связанных с их работой в качестве членов парламента;
- расширить консультации для депутатов по недопущению конфликта интересов;

- ввести новый Кодекс поведения для депутатов;
- назначить парламентского уполномоченного по стандартам поведения;
- установить новую процедуру расследования и разбирательства жалоб на действия депутатов в этой области.

### **Декларирование интересов**

34. Представляется важным, чтобы Реестр интересов давал ясное представление о характере декларируемого интереса и в особенности о характере любой оплачиваемой деятельности депутата, с тем чтобы можно было быстро установить наличие возможного конфликта интересов.

35. Полное декларирование особенно важно в отношении оплачиваемой деятельности, связанной с парламентом. Мы полагаем, что общественность и в особенности избиратели депутата имеют право знать, какие финансовые выгоды получают депутаты, избранные для того, чтобы служить своим избирателям.

### **Лоббисты**

36. Среди заслушанных нами показаний было, в частности, предложение создать реестр лоббистов. Нас не привлекла эта идея. Лоббировать, т.е. отстаивать свои интересы, воздействуя на парламент и министров, — право каждого. Задача же государственных институтов — разработать такой механизм управления, при котором депутаты реагировали бы должным образом на обращения профессиональных лоббистов, но чтобы в то же время всегда учитывались общественные интересы и интересы избирателей, которых представляют члены парламента. Наш подход к проблеме лоббирования, следовательно, основывается на улучшении регулирования того, что происходит в парламенте.

### **Конфликт интересов**

37. Декларирование интересов, без сомнения, значительно способствует уменьшению риска неподобающего поведения. Но и после этого в интересах общества тем не менее может оказаться необходимым, чтобы лицо, имеющее тот или иной интерес, не участвовало бы в рассмотрении того или иного вопроса.

38. Существует немало областей парламентской деятельности, в которых депутат, заявив о своем интересе, тем не менее может внести ценный и вполне позитивный вклад в государственную деятельность. Необходимо лишь дополнительно сориентировать депутатов в отношении надлежащего поведения в различных ситуациях.

При некоторых обстоятельствах интересы общества требуют, чтобы депутат, имеющий финансовый интерес, не участвовал бы в обсуждении; это име-

ет место, когда законопроект настолько связан с частным интересом, что нахождение в соответствующем комитете депутатов, имеющих связанные с рассматриваемым вопросом финансовые интересы, противоречило бы интересам общества.

### **Кодекс поведения**

39. Две сквозные идеи красной нитью проходили сквозь собранные нами устные показания: во-первых, любая попытка сформулировать правила, запрещающие депутатам заниматься теми или иными видами парламентской деятельности, повлечет за собой рост нарушений и, во-вторых, необходимо доверять способности избранных народом представителей давать собственную оценку.

40. Кодекс поведения призван задать рамки для оценки приемлемости поведения, однако он не должен быть чрезмерно детализированным. Следует избегать включения в него таких детальных правил, которые могут привести к росту числа нарушений. В нем должны быть сформулированы принципы, достаточно ясные для принятия надлежащих решений. Его следует дополнить детальным руководством по его применению. Мы высказали наше мнение относительно кодекса и предлагаем его вниманию Палаты общин; при этом мы, опираясь на наиболее передовую практику частных кампаний, полагаем, что такой кодекс будет наиболее эффективен, если учреждение, где он будет применяться, само разработает его и потому будет привержено его соблюдению.

Мы рекомендуем Палате общин разработать кодекс поведения, содержащий общие принципы, которые служили бы депутатам ориентиром в их поведении, и чтобы этот кодекс заново пересматривался и утверждался каждым новым составом парламента.

## **3. Проект Кодекса поведения для членов парламента**

### **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 или на заседании комитета, либо 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 может войти 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 взаимоотношения или от имени которой он выступает, 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 в полной мере соблюдать их букву и дух.

### **4. Выдержки из пятого доклада Комитета по стандартам публичной сферы «Финансирование политических партий в Великобритании» (1998 г.)**

#### **Вопросы государственной политики**

79. Если раньше нас беспокоили преимущественно этические вопросы, то

сегодня мы вынуждены также задумываться и о более широких вопросах государственной политики. Вот почему нам следует сказать несколько слов о возникающих, по нашему мнению, главных проблемах, особенно в связи с финансированием политических партий.

80. Первый вопрос наиболее тесно связан с нашим изначальным мандатом и заявленными нами принципами: принципиальностью, подотчетностью и открытостью. Этот вопрос можно было бы назвать вопросом о неправомерных поступках. Не подталкивают ли существующие сегодня способы финансирования политических партий к тому, чтобы министры, лидеры оппозиции и другие лица поступали так, как им не следовало бы поступать? Например, не обеспечивают ли пожертвования в пользу партий со стороны частных лиц, компаний и профсоюзов привилегированный доступ жертвователей к министрам? Не влияют ли они на формирование политики? Не влияют ли они на предоставление контрактов? И не влияют ли они на присуждение почетных званий и наград? Ясно, что всего этого быть не должно.

81. Кроме того, нам необходимо также рассмотреть саму возможность, при которой разумные граждане, даже в отсутствие веских доказательств того, что неправомерное действие или оказание ненадлежащего влияния действительно имели место, получат резонные основания для предположений о том, что министры или другие лица вели себя или могли бы вести себя неподобающим образом. В параграфе 1.vii самого последнего издания «Кодекса министра», подписанном премьер-министром, говорится, что «министры должны избегать получения каких-либо подарков или знаков внимания, которые могут оказать неподобающее влияние на их решения, или возложить на них неправомерные обязательства, либо компрометировать их в глазах граждан». По нашему мнению, правило, относящееся к министрам, должно также распространяться и на политическую партию, к которой они принадлежат. Это, естественно, касается также министров «теневого кабинета» и оппозиционных партий. Именно в таких ситуациях обретают особую силу Принципиальность, Подотчетность и Открытость.

82. Второй вопрос можно назвать вопросом об обеспечении справедливости. В основе проблемы лежат следующие обсуждаемые проблемы: (а) некоторые партии имеют возможность расходовать гораздо больше средств во время выборов; (б) тот факт, что некоторые партии имеют возможность расходовать во время выборов гораздо больше средств, чем другие, дает первым преимущество во время выборов и (в) такое преимущество является в некотором смысле «несправедливым».

83. Этот вопрос практически не имеет ничего общего с первым вопросом, т.е. вопросом о неправомерных поступках. Все основные политические партии, возможно, располагают значительными ресурсами, и эти ресурсы, вероятно, были накоплены с использованием методов, полностью приемлемых с

этической точки зрения. Но даже если это действительно так, может возникнуть ситуация, при которой у какой-то одной партии – возможно, в результате того, что ее поддерживают более богатые лица, или того, что она пользуется большей популярностью, или же она применяет более совершенные методы сбора финансовых средств, – оказывается в руках намного больше ресурсов, чем у других партий. В таком случае речь не будет идти о неправомерных поступках, однако вопрос обеспечения справедливости все же возникнет.

84. Само собой разумеется, что не существует простого ответа на вопрос об обеспечении справедливости. Здесь возникают не только практические и этические проблемы; может так случиться, что обеспечение справедливости может быть достигнуто лишь слишком большой ценой с точки зрения соблюдения гражданских свобод и введения ненужных правил и норм.

85. Мы должны выразить свою точку зрения, что «справедливость» и «равные возможности» – это необязательно одно и то же. Например, в ходе всеобщих выборов 1997 г. финансовые ресурсы Лейбористской и Консервативной партий намного превосходили ресурсы Партии естественного права, и в этом смысле в 1997 г. не было равенства возможностей; однако никто не может всерьез утверждать, что по этой единственной причине выборы были «несправедливыми».

86. Придерживаясь той точки зрения, что создание равных возможностей представляет собой недостижимую цель, мы, однако, полагаем, что сам принцип обеспечения справедливости должен сыграть реальную роль при пересмотре конституционных и выборных механизмов в нашей стране. Принцип обеспечения справедливости являлся движущей силой при формулировании некоторых из наших выводов.

87. Третий вопрос – редко поднимаемый открыто, но незримо присутствующий во многих сегодняшних дискуссиях о финансировании партий – можно назвать вопросом чрезмерных расходов. Может, политические партии просто слишком много тратят на свои избирательные кампании? Или же мы потеряли контроль над всем этим процессом? Многие сегодня, например, считают, что масштабы и расходы современных кампаний являются неприемлемыми, поскольку они оскорбляют избирателей и, возможно, отчуждают многих из них от политического процесса. Более того, масштабы и расходы современных кампаний могут также косвенным путем способствовать формированию мнения о том, что независимо от существа партии «главный голос принадлежит деньгам», что еще больше отдаляет избирателей от политического процесса.

88. Четвертый вопрос можно назвать вопросом вовлечения граждан в политику, т.е. их максимального участия. Здесь доводы сводятся к тому, что сильные, здоровые политические партии необходимы для обеспечения

функционирования сильной и здоровой демократии. Сильные и здоровые партии особенно необходимы как средство для привлечения обычных граждан на позиции, связанные с принятием решений на всех уровнях власти, будь то местный или центральный, а также как средство вовлечения больших масс граждан – в качестве агитаторов, активистов, сборщиков средств и участников политических дискуссий – в демократический процесс в целом. Мы считаем, что в этом смысле без партий действительно не обойтись, и потому наши рекомендации нацелены на активизацию партийной деятельности, особенно на местном уровне, но эта деятельность должна осуществляться такими способами, которые не идут вразрез с принципом открытости, а способствуют сохранению как независимости, так и ответственности политических партий.

89. Пятый вопрос – который нельзя смешивать с четвертым – можно было бы назвать вопросом эффективности партий. Он связан со способностью партий выполнять свои другие важные функции, а именно: действовать как контролер по отношению к правительству, находящемуся у власти (независимо от его партийной принадлежности), и разрабатывать в рамках оппозиции новые пути осмысления проблем и новые политические решения, являющиеся реалистичными и могущие быть претворенными в жизнь правительством.

90. Шестой и последний вопрос – вопрос обеспечения свободы. Сегодня существует поразительно мало правовых ограничений относительно того, каким образом политические партии могут собирать средства, тратить их и отчитываться за них. Точно так же те, кто хочет оказывать финансовую поддержку какой-либо политической партии, независимо от того, находятся они в Великобритании или за рубежом, могут без каких-либо ограничений сделать это любым способом и в том объеме, который они могут себе позволить. Все это может делаться в анонимном порядке или по крайней мере без обнародования фамилий и сумм.

91. До какой степени, на каком этапе и на какой основе государство может вмешиваться в этот процесс, ограничивая свободу и право на неприкосновенность частной жизни в отношении получения либо расходования средств, предназначенных для использования политическими партиями?

92. Мы исходили из того, что принцип обеспечения свободы должен иметь приоритет, за исключением тех случаев, когда мы видим, что существует преобладающий общественный интерес и его соблюдение требует введения некоторых ограничений. Мы уверены в том, что невозможно поддерживать все существующие свободы и одновременно добиться устранения обеспокоенности граждан по поводу финансирования партий. Рекомендуемые нами ограничения свобод являются такими ограничениями, без которых, по нашему мнению, нельзя обойтись, если мы хотим обеспечить необходимую чистоту финансирования политических партий.

## Простота

93. Мы изложили ряд рекомендаций, которые в совокупности обеспечат осуществление описанных выше реформ. При этом мы старались избежать чрезмерной детализации и излишнего бюрократизма. Политические партии должны в максимально возможной степени иметь право заниматься своей обычной деятельностью и не встречать при этом препятствий, но при этом, будем надеяться, они будут действовать таким образом, чтобы уважение общества к ним возрастило.

## Государственная помощь политическим партиям

### *Доводы в пользу увеличения государственного финансирования*

94. Главный аргумент в пользу увеличения объемов государственного финансирования политических партий состоит в том, что такая поддержка способствовала бы «очищению» политического процесса. Если бы государство предоставляло партиям значительные объемы средств, им не пришлось бы больше зависеть от крупных доноров, а в отсутствие зависимости от них они были бы избавлены – и выглядели бы избавленными – от соблазна расплачиваться с ними предоставлением привилегированного доступа к ведущим политикам или оказанием неправомерного воздействия на формирование политики, распределение контрактов, присуждение почетных званий и наград. В Великобритании значительной критике подвергается тот факт, что Лейбористская партия чересчур зависит от профсоюзов (и в последнее время от отдельных крупных «доноров»), а Консервативная партия находится в слишком большой зависимости от «большого бизнеса» (а в последнее время также от отдельных крупных «доноров»).

95. Другой довод в пользу увеличения объемов государственного финансирования партий заключается в том, что дополнительная помощь со стороны государства позволила бы им более полно и эффективно выполнять свои главные функции. В своих показаниях Комитету депутат Мартин Линтон предупредил, что, если не будут осуществлены реформы, мы можем стать свидетелями появления либо «трущобной демократии», при которой партии будут плохо укомплектованы штатами и окажутся неспособными надлежащим образом готовиться к задаче управления страной, либо «гнилой демократии», при которой партии «попадут в нездоровую зависимость от средств, поступающих от частных лиц». Некоторые из тех, с кем мы вели беседы, заявляли, что увеличение помощи со стороны государства послужило бы благотворным сигналом для общественности, продемонстрировав, что политические партии являются ценностями, более того, неотъемлемыми институтами демократического общества.

96. Следующий аргумент в пользу государственного финансирования состоит в том, что, как это ни парадоксально, государственную помощь можно использовать в качестве средства для более широкого вовлечения частных лиц в политические партии и их финансирование. В ряде стран принята система «равновесного финансирования», при которой передача гражданами средств политическим партиям стимулируется тем, что граждане знают, что от размера их взносов полностью или частично зависят масштабы финансирования этих партий государством. Есть и другой вариант этой системы: у самих партий существует стимул добывать средства, поскольку они знают, что и государство предоставит им помощь, которая в полной мере или частично будет соответствовать размеру собранных ими средств.

#### *Доводы против увеличения государственного финансирования*

97. Самый простой и принципиальный довод против государственного финансирования заключается в том, что не следует заставлять налогоплательщиков принимать участие в оказании помощи политическим партиям, с мировоззрением и политикой которых они резко несогласны. Такое мнение было высказано Консервативной партией в представленных ею в Комитет письменных показаниях (что, кстати, противоречит высказанной в том же документе поддержке Консервативной партией идеи о том, что во время референдумов обе стороны должны получать одинаковое «базовое финансирование»). Этот принципиальный довод стал бы еще весомее, если бы, например, претендентами на получение государственной помощи оказались бы вдруг рацистские или явно антидемократические партии.

98. Другой аргумент против государственного финансирования заключается в часто высказываемых опасениях того плана, что это может привести к окостенению существующей партийной системы, да и любой партийной системы вообще, поскольку существующие партии будут получать вполнеличную поддержку из государственной казны, тогда как новым партиям придется прилагать немало усилий, чтобы пробиться в этот круг. Несомненно, что любая система государственного финансирования, в значительной мере или исключительно берущая за точку отсчета уровень поддержки партий во время предыдущих выборов, приведет именно к таким последствиям.

99. С третьим аргументом против государственного финансирования связан вопрос «вовлечения граждан в политику». Если политические партии будут полагаться на государственные средства, у них в той или иной форме – в зависимости от принятой системы – может возникнуть соблазн прекратить те нелегкие усилия, которые сегодня некоторым из них приходится предпринимать с целью сбора средств на низовом уровне. Сбор средств является одним из наиболее распространенных видов деятельности, в которой участвуют члены местных партийных организаций; если у них исчезнет необходимость за-

ниматься этим, то может упасть общий уровень активности их партийной работы. В государственном финансировании таится и еще одна опасность: поскольку государственные средства будут на любом уровне фактически неизбежно проходить через партийные комитеты, влияние партийных органов может значительно возрасти по сравнению с рядовыми членами партий и их организациями.

100. Четвертый аргумент против увеличения государственного финансирования партий заключается в том, что такая ситуация на деле превратит партии в часть государства. Вместо того чтобы представлять интересы граждан перед лицом государства, у партий может возникнуть искушение представлять интересы государства перед лицом граждан; в результате они окажутся «пленниками» государства. На европейском континенте поговаривают о «картельных партиях», которые все чаще используют государственные средства и государственный аппарат для достижения своих собственных целей, а не целей граждан, которых они якобы представляют.

### ***Мнение Комитета***

101. Многие из этих доводов имеют свои резоны и в своей совокупности хорошо уравновешивают друг друга. Можно представить себе обстоятельства, при которых значительное увеличение государственного финансирования политических партий – включая финансирование их деятельности общего характера – может стать настоятельно необходимым. Однако мы не считаем, что такой момент уже наступил, да и трудно предсказать, наступит ли он вообще. Мы полагаем, что наши предложения о расширении гласности будут во многом способствовать устраниению сомнений и подозрений общественности относительно источников партийных средств. Наши предложения об ограничении расходов партий во время избирательных кампаний умерят их потребности в постоянном увеличении объемов финансовых ресурсов. Что же касается мнения о том, что партии в неком общем смысле недополучают нужные им средства, то нам оно представляется несколько надуманным. Тот, кто по-настоящему беден, не сможет расставить по стране такое количество рекламных щитов.

### ***Разработка политики на перспективу***

102. Очевидно, что политическим партиям, изо всех сил старающимся справиться с растущими затратами на проведение предвыборных кампаний, а также с растущими расходами на осуществление своей повседневной деятельности, приходится сосредоточивать свои ресурсы на организации кампаний и текущих вопросах за счет разработки долгосрочной политики. Может показаться странным, но это в равной степени относится как к правящей партии,

так и к оппозиции. Министры с головой уходят в разрешение текущих кризисных ситуаций, их захлестывает сам объем правительственные задач. Им и партиям, к которым они принадлежат, трудно думать «на перспективу». В свою очередь, перед оппозиционными партиями встает та же опасность отвлечения от выполнения одной из своих главных задач — готовиться к управлению страной. Ведь политические партии должны играть роль одного из основных источников идей в политической жизни Великобритании. Однако сегодня это не всегда обстоит именно так.

### **Ограничение расходов на избирательные кампании**

#### ***Доводы в пользу ограничения расходов на национальном уровне***

103. Первый довод заключается в том, что именно отсутствие таких ограничений, а не их возможное наличие, создает странную аномалию. В нашей стране имеется довольно тщательно разработанная система правовых норм, направленная на ограничение расходов на проведение кампаний на местном уровне, что в условиях конца двадцатого века не столь уж важно, однако при этом у нас нет никаких правовых норм, ограничивающих расходы на проведение кампаний на национальном уровне.

104. Второй довод прост: абсурдно ограничивать расходы на проведение кампаний на местном уровне, если огромные объемы затрат, действительно способствующих продвижению местных кандидатов и проведению ими кампаний, имеют место на уровне национальном. Существующие ограничения просто не учитывают расходы на такие нужды, как создание предвыборных партийных роликов, транслируемых по национальным телевизионным каналам, покупка мест для размещения лозунгов и плакатов, оплата услуг служб опроса общественного мнения и рекламных агентств, прямая рассылка материалов по почте, агитация по телефону и т.д. А ведь все эти мероприятия способствуют — и именно в этом заключается их цель — тому, чтобы помогать продвижению партийных кандидатов в избирательных округах.

105. Третий аргумент состоит в том, что отсутствие ограничений на расходы на национальном уровне создает ничем не ограничиваемый спрос на финансирование для покрытия этих расходов, а неограничиваемый спрос на финансовые средства на практике вынуждает партии обращаться за деньгами к богатым индивидуальным донорам или организациям. Создается впечатление, будто избирателям предлагается сделать выбор не между серьезными претендентами на важный политический пост, а между двумя или несколькими рекламными агентствами и политическими партиями, которые на данный момент оказались их клиентами. Другими словами, политика низводится — по крайней мере, создается такое впечатление — до уровня обычных потребительских предпочтений. В результате не только действия отдельных полити-

ков, но и вся практика демократической политики выглядит сомнительной и бесстыдной.

106. Суть четвертого аргумента попросту заключается в том, что чрезмерные расходы политических партий и их союзников в ходе предвыборных кампаний в итоге навлекают дурную славу на демократию в целом и политические партии в частности. Возникают подозрения в том, что деньги даются под определенные условия и что влияние и доступ к высшим эшелонам власти можно запросто купить с помощью крупных пожертвований. Нам кажется, что наши предложения о незамедлительном предоставлении полной информации о пожертвованиях во многом направлены на решение этой проблемы.

107. Пятый и последний довод в пользу ограничения расходования средств на национальном уровне относится к вопросу обеспечения «равенства», или, другими словами, «одинаковых правил игры». Здесь имеется в виду, что, поскольку с помощью денег можно покупать голоса избирателей, нельзя допускать, чтобы одна политическая партия имела преимущества в избирательном процессе просто потому, что она богаче другой. Следует заметить, что этот аргумент имеет две стороны – эмпирическую и нормативную. Эмпирические данные подтверждают, что в ходе избирательных кампаний с помощью денег действительно можно покупать голоса избирателей. С нормативной же точки зрения очевидно, что если сейчас это действительно так, то впредь так быть не должно.

#### *Доводы против ограничения расходов на национальном уровне*

108. Первый принципиальный довод состоит в том, что ограничение расходов на проведение избирательных кампаний на национальном уровне является неправомерным ограничением как свободы слова, так и свободы выбора. Политические партии, а также заинтересованные частные лица и организации в пределах, допускаемых законом, должны быть свободны расходовать свои деньги так, как они считают нужным.

109. Второй аргумент против введения ограничений на национальном уровне исходит из предпосылки, что, каковы бы ни были теоретические достоинства ограничений на национальном уровне, практически они просто не нужны. Нам говорили, что независимо от результатов избирательной кампании 1997 г. они должны были бы поставить крест на идее о том, что щедрые затраты на проведение кампании якобы решают исход выборов. В 1997 г. Консервативная партия потратила денег больше, не только чем ее главный соперник, Лейбористская партия, но и чем любая другая партия когда-либо в британской политической истории, но при этом потерпела сокрушительное поражение. Хотя лейбористы и другие партии утверждали, что расходы на предвыборную кампанию могут иметь решающее воздействие на исход выбо-

ров, в действительности приходится констатировать отсутствие неоспоримых фактов, подтверждающих это мнение.

110. Третий аргумент заключается в том, что независимо от каких-либо рекомендаций нашего Комитета в ходе выборов 1997 г. имел место наивысший уровень расходов на проведение избирательных кампаний в Великобритании и столь высокий уровень расходов вряд ли станет отличительной чертой будущих избирательных кампаний. Обстоятельства, связанные с выборами 1997 г. и периодом времени после них, включая дело Эклстоуна, возможно, убедили большое число потенциальных доноров в том, что помогать политическим партиям – значит бросать деньги на ветер и что финансовая помощь партиям может навлечь на донора дурную славу, особенно если его или ее пожертвования составляли достаточно крупную сумму. Решение, принятое всеми тремя ведущими партиями относительно раскрытия имен своих главных доноров, по всей вероятности, также приведет к тому, что состоятельные частные лица будут давать партиям меньше денег. Такой же эффект будет иметь и запрет на получение пожертвований от иностранных лиц и организаций.

111. Четвертый довод против введения ограничений на национальном уровне более прозаичен и относится к практическим проблемам уклонения от исполнения требований и их принудительного соблюдения. Один бывший партийный функционер в частной беседе сказал одному из членов нашего Комитета: «Покажите мне какое-нибудь ограничение, и я покажу вам, как его обойти». У централизованной, хорошо организованной национальной партии может, например, возникнуть искушение создать большое число мелких, выполняющих роль «прикрытия», организаций, через которые можно будет проводить превышающие установленный лимит расходы на проведение предвыборных кампаний. Но даже если ни одна из партий не поддастся на такое искушение, все равно придется распространить ограничения, касающиеся расходов политических партий, и на так называемые трети стороны, другими словами на всех частных лиц и на все организации, которые захотят вести пропаганду от имени одной или нескольких политических партий (а может, против одной или нескольких партий). Если ограничения расходов на национальном уровне распространить не только на сами политические партии, но и на эти потенциально бесчисленные «трети стороны», то государству придется создавать огромный и сложный административный аппарат. В такой ситуации затраты на принудительное соблюдение установленных требований намного перевесят положительные стороны этой меры.

112. Пятый и последний аргумент против ограничения партийных расходов на национальном уровне касается точного лимита, который предстоит установить и который нельзя будет превышать. Введение плохо продуманного ограничения может иметь гораздо более неприятные последствия, нежели вообще отсутствие каких-либо ограничений. Если планка будет слишком низ-

кой, то недалеко будет до неправомерного нарушения свободы слова. Если установленный предел окажется слегка завышенным, это может подтолкнуть партии к расходованию не меньших, а, наоборот, больших сумм, нежели они тратили бы в иных условиях. Сильно завышенная цифра тоже не решит проблему чрезмерного расходования средств, но при этом создаст для партий дополнительное административное бремя, поскольку им придется во всех подробностях отчитываться за свои расходы.

## **5. Выдержки из шестого доклада Комитета по стандартам публичной сферы «Упрочение стандартов» (2000 г.) и из стенограммы его обсуждения**

50. В своем первом докладе мы ясно заявили о важности обеспечения самых высоких стандартов поведения в Палате общин.

В силу этого мы предложили учредить должность парламентского уполномоченного по стандартам поведения, который отвечал бы за консультирование депутатов по вопросам правил Палаты общин относительно поведения членов парламента и играл бы независимую роль в обеспечении их соблюдения. Палата общин приняла это предложение, и в декабре 1995 года сэр Гордон Дауни занял должность парламентского уполномоченного по стандартам поведения. В феврале 1999 года его сменила на этой должности г-жа Элизабет Филкин. У нас нет никаких сомнений в том, что учреждение данной должности существенным образом способствовало повышению стандартов в Палате общин и росту общественного доверия.

### **Работа парламентского уполномоченного по стандартам поведения (извлечения из показаний свидетелей)**

**Клиффорд Боултон**, член Комитета по стандартам в публичной сфере, бывший старший секретарь Палаты общин.

**Элизабет Филкин**, парламентский уполномоченный по стандартам поведения Палаты общин (1999–2004 гг.).

*Клиффорд Боултон:* Одна из главных целей, которую мы ставили перед собой при написании первого доклада, состояла в том, чтобы появился независимый голос при рассмотрении жалоб. Не ставя под вопрос ответственность Палаты общин за регулирование своей деятельности и не пытаясь отнять у нее это право, мы считаем, что с конституционной точки зрения и в связи с тем, что мы тоже верим в саморегулирование, учреждение вашей должности явились, несомненно, реализацией задачи, связанной с необходимостью такого независимого голоса. Мы сейчас анализируем результаты проделанной нами

работы и того, что за ней последовало. Считаете ли вы, что сегодняшнее соотношение между той ролью, которую играете вы, и ролью, которую играет Комитет и далее Палата общин, примерно такое, каким оно и должно быть? Есть ли у вас самой ясное представление, на каком этапе ваша роль переходит к нашему Комитету? Не могли бы вы поговорить на эту тему?

*Элизабет Филкин:* Я думаю, что у меня имеется ясное представление. Моя задача – провести расследование и доложить о результатах Комитету. После этого Комитету могут понадобиться от меня ответы на дополнительные вопросы и мои дополнительные соображения относительно них, и я непременно это делаю. Затем я представляю Комитету окончательный доклад, содержащий мое мнение по поводу жалоб, поступивших ко мне от граждан или от других членов парламента. Я излагаю свое мнение в духе моего понимания Кодекса поведения и Руководства к нему. А затем Комитет решает, соглашаться со мною или нет. Что касается дальнейших мер, т.е. необходимы ли какие-нибудь наказания, это также решает Комитет. Моя задача состоит в том, чтобы помочь Комитету в этом процессе, ответить на поставленные им вопросы и представить свое мнение Комитету в период, когда он формулирует свои выводы. Однако Комитет сам формулирует свои выводы относительно тех свидетельств и фактов, которые я ему представляю, и относительно наказаний.

<...>

Я должна ясно заявить, что я встречаюсь только с теми, кто обращается ко мне за консультацией или просит меня выступить на их заседаниях или обращается ко мне с жалобой. Поэтому я не встречаюсь со всей Палатой общин, и не со всеми членами Палаты я беседовала, но на основе своего опыта могу сказать, что меня воодушевляет то, какое число членов парламента в настоящее время обращается за консультациями. Моя работа состоит сегодня в ежедневном консультировании членов парламента в ходе личных встреч, в письменном виде либо по телефону, и в отдельные дни приходится давать значительное число советов многим из них. Причем это самые разные депутаты – от всех партий и с самым разным опытом работы. Меня это воодушевляет и дает основания полагать, что Палата общин достигла своей цели, а именно сформировала некую культуру, при которой люди сами не хотят нарушать установленные правила и стремятся обращаться за советом, дабы не нарушать эти правила.

### **Члены парламента и уголовное право**

51. В своем первом докладе мы отметили необходимость разрешить сомнения относительно того, находятся ли в юрисдикции судов дела о даче взятки депутату и получении взятки депутатом парламента. Мы хорошо знаем всю сложность вопросов, связанных с дискуссией о том, должны ли

члены парламента подпадать под действие уголовного законодательства о взяточничестве, если взятка получена в связи с их деятельностью в качестве депутатов.

52. В марте 1999 года Совместный комитет по парламентским привилегиям под председательством достопочтенного лорда Николса из Биркенхеда опубликовал доклад, в котором рекомендовал, чтобы члены обеих палат парламента подпадали под действие уголовного законодательства о взяточничестве. Мы полностью поддерживаем выводы Комитета Николса.

### **Процедурные вопросы слушаний и апелляций в Палате общин**

53. В конце 1990-х гг. в связи с делом Нила Гамильтона дисциплинарные процедуры в Палате общин были предметом активного обсуждения как в самом парламенте, так и за его пределами (Нил Гамильтон был депутатом от Консервативной партии и в начале 1990-х гг. оказался замешан в скандале, связанном с «оплачиваемыми запросами», или, иначе говоря, с «оплаченной защитой интересов». Впоследствии он под аккомпанемент поднявшегося шума проиграл на всеобщих парламентских выборах 1997 г., но до сегодняшнего дня заявляет о своей невиновности. Юридические процедуры, предложенные в приводимом ниже разделе доклада, отчасти имели целью предотвратить возникновение подобных ситуаций в будущем, но Палата общин их отклонила. – A.O.).

### **Процедура проведения слушания дела и рассмотрения апелляции: отрывки из показаний свидетелей**

*Нил Гамильтон:* Мое дело имело, конечно, не самый удачный исход, и я полностью разочаровался в способности Палаты общин как коллективного органа беспристрастно решать вопросы такого рода.

Члены парламента не способны абстрагироваться от своего окружения. Каждый член парламента – представитель своей партии, и, если совершенный им поступок расценивается как бесчестный или неэтичный, это обязательно будет использовано другими партиями для того, чтобы заработать себе политический капитал.

Я пришел к выводу, что Палата общин генетически неспособна разбирать серьезные обвинения в совершении преступных или близких к преступным деяний. Я вынужден согласиться с мнением Тони Бенна о том, что лучше всего эти вопросы решать в суде. В рамках существующей системы «осуждение» члена парламента по серьезным обвинениям в совершении бесчестного поступка, грозящее полным крахом его профессиональной карьеры, происходит при отсутствии у него процессуальных прав и гарантий, необходимых и предусматриваемых при столь серьезных возможных последствиях.

## **Мнение Роберта Шелдона, председателя Специального комитета по стандартам и привилегиям Палаты общин**

...В рамках существующей системы после получения и рассмотрения жалобы парламентский уполномоченный по стандартам поведения докладывает Комитету по стандартам и привилегиям об установленных фактических обстоятельствах и излагает свое мнение относительно того, имело ли место нарушение установленных правил. Комитет в общих чертах анализирует действия парламентского уполномоченного и представленные им факты и свидетельства, делает заключение относительно того, действительно ли нарушение установленных правил имело место, оценивает серьезность каждого нарушения и рекомендует применение того или иного наказания (если такое является необходимым). Назначение наказания относится к компетенции Комитета.

Эта система в некоторых отношениях отличается от той, что предусматривалась первым докладом вашего Комитета. В частности, Комитет по стандартам и привилегиям не создает подкомитета из числа старейшин Палаты для расследования поступивших жалоб в случаях, когда парламентскому уполномоченному не удается прийти к согласию по поводу необходимых мер с депутатом, в отношении которого подана жалоба (последний сохраняет право на подачу апелляции, рассматриваемой полным составом Комитета). Доводы Комитета содержатся в его недавнем докладе об апелляционной процедуре:

- члены парламента не имеют возможности выделить время для участия в долгом и сложном разбирательстве;
- любое расследование, проводимое политиками, вероятно, будет расцениваться многими – обоснованно либо безосновательно – как пристрастное, определяемое партийно-политическими интересами или недостаточно объективное и независимое;
- участие членов подкомитета в процессе первоначального установления фактических обстоятельств могло бы скомпрометировать возможную роль Комитета на стадии апелляции. Вряд ли было бы уместным участие членов проводившего первоначальное расследование подкомитета в заседаниях Комитета в полном составе, когда последний рассматривает апелляцию по поводу установленных подкомитетом фактов; за пределами парламента в сходных обстоятельствах это считалось бы недопустимым. Но если не допустить их на заседания и передать апелляцию на рассмотрение оставшихся членов Комитета, то над мнением старейшин возобладает мнение какой-нибудь другой группы, менее опытной и не столь хорошо знакомой с сутью данного дела.

## Роль Специального комитета по стандартам и привилегиям при рассмотрении жалоб и апелляций: извлечения из показаний свидетелей

**Лорд Шор**, член Комитета по стандартам в публичной сфере.

**Роберт Шелдон**, председатель Специального комитета по стандартам и привилегиям Палаты общин.

*Лорд Шор*: Мне кажется практически невозможным требовать от членов парламента, чтобы они сами выслушивали показания свидетелей, присутствовали при перекрестных допросах, выступлениях юридических представителей и т.д.

*Роберт Шелдон*: Это невозможно. Это неосуществимо. И мы, естественно, столкнулись с этой проблемой, когда рассматривали дело Нила Гамильтона. Предлагалось провести перекрестный допрос, но мы тогда, наверное, до сих пор бы там заседали, потому что каждый, кто приходил на заседание, говорил что-нибудь о другом коллеге. Антагонизм был столь силен, что те в свою очередь требовали права на ответ. И тогда их всех нужно было бы подвергнуть перекрестному допросу, и это бы никогда не кончилось, причем пришлось бы этим заниматься в присутствии людей, не имеющих реального опыта в этой области и, очевидно, не располагающих временем. И тогда все бы превратилось в фарс, и моя задача была не допустить этого фарса. Именно такова была моя задача. Гордон Дауни выполнил пожелания предыдущего состава Комитета. Он сделал все в соответствии с установленными на тот момент правилами, и мы оказались в этом беспрецедентном положении.

Можно по-разному решать такие вопросы. Конечно, у меня нет абсолютно никакого опыта в юридических делах, но я внес одно или два предложения, суть которых в том, чтобы, при возникновении проблем определенного характера, парламентский уполномоченный мог бы прибегнуть к помощи юридического эксперта, а по некоторым делам, в случае апелляции, мог бы передавать дело на рассмотрение назначенного органа, способного осуществить такое юридическое разбирательство. Сам Комитет не в состоянии это сделать.

*Лорд Шор*: Нам, членам Комитета, следует хорошенько обдумать все эти вопросы, потому что мы первоначально предложили выделить некий состав из числа членов Комитета, который заслушивал бы показания свидетелей. Более того, мы предлагали, чтобы это было поручено нашим «тяжеловесам», а в случае подачи апелляции она рассматривалась бы Комитетом в полном составе. Судя по вашим словам, наши предложения, похоже, не проходят.

*Роберт Шелдон*: Это нереализуемое предложение. Мне нравится моя работа, и я не считаю свои обязанности обременительными. И любую дополнительную работу, которую я могу сделать, я сделаю с большим удовольствием, однако данная идея не является продуктивной.

*Лорд Шор:* Если вы считаете, что это нереально осуществить, то, учитывая ваш опыт работы с отчетами комитетов по политическим действиям, к этому следует прислушаться.

*Роберт Шелдон:* Это невозможно осуществить. По моему мнению, важная вещь, которую может делать Комитет, — это принимать решения о наказаниях. Это как раз работа для Комитета. Он может решать вопросы о характере санкций. В нашем распоряжении есть целый набор санкций, хотя, может, и не такой всеобъемлющий, как хотелось бы; например, если говорить о шкале по-рицаний, которые могут быть вынесены депутату, не зарегистрировавшему свой интерес, притом что он был обязан это сделать, мы можем: выразить со-жаление, что он не зарегистрировал свой интерес; отметить это как нарушение; отметить это как серьезное нарушение; наложить временный запрет на его участие в заседаниях; обязать его сделать в Палате соответствующее заявление об этом факте, и другие подобные вещи. Конечно, заявление в Палате — очень суровая санкция. Вставать и извиняться перед всеми членами Палаты — серьезное пятно на репутации. Так что у нас есть целый диапазон санкций.

54. Будут ли реализованы наши рекомендации либо будет принят некий иной дисциплинарный механизм, предстоит решать исключительно Палате общин с учетом мнения Комитета по стандартам и привилегиям. Решение Палаты тем не менее должно будет удовлетворять двум ограничениям: а) оно должно будет удовлетворить общественное мнение с точки зрения как спра-ведливости, так и строгости применяемых процедур и б) оно должно будет удовлетворять требованиям естественного права и статьи 6 Европейской кон-венции по правам человека.

## Классификация обвинений

55. Мы решили, что начальной точкой нашего анализа парламентских ме-ханизмов саморегулирования должна стать классификация обвинений. Мы предлагаем следующую классификацию:

а) обвинения в совершении правонарушений, имеющих характер уголов-ного преступления (уголовные дела);

б) обвинения в совершении серьезного правонарушения, которое не явля-ется, однако, уголовным преступлением и фактическая сторона которого оспа-ривается (оспариваемые обвинения в совершении серьезного неуголовного правонарушения);

в) обвинения в совершении иных правонарушений, фактическая сторона которых оспаривается (оспариваемые обвинения в совершении иных непра-вомерных деяний);

г) любые обвинения в совершении правонарушения, не являющегося уго-

ловным преступлением, фактическая сторона которого не оспаривается (дела по неоспариваемым обвинениям);

д) злонамеренные или явно необоснованные обвинения в правонарушении (дела по злонамеренным или явно необоснованным обвинениям).

## **А. Уголовные дела**

56. Возможны случаи, когда материалы обвинения депутата в совершении уголовного правонарушения передаются непосредственно в полицию. Как дальше разбираться с такими обвинениями – дело самой полиции, и мы не будем входить в подробности того, как такое разбирательство должно проводиться.

57. Наш интерес ограничен теми обвинениями в совершении уголовного правонарушения, которые изначально переданы на рассмотрение парламентского уполномоченного. Мы полагаем, что, в первую очередь, парламентский уполномоченный должен решить, при необходимости, после консультаций с экспертами-юристами, действительно ли жалоба (которая не является ни злонамеренной, ни явно необоснованной) содержит обвинение в совершении уголовного правонарушения и на этом основании должна быть передана в полицию.

Парламентский уполномоченный должен затем поставить в известность Комитет по стандартам и привилегиям. В случае если парламентский уполномоченный пришел к заключению, что жалоба содержит обвинение в совершении уголовного правонарушения, тогда, как мы ожидаем, Комитет согласится с выводом уполномоченного и поддержит рекомендацию о незамедлительной передаче материалов в полицию.

## **Б. Оспариваемые обвинения в совершении серьезного неуголовного правонарушения**

58. Процедуры разбирательства оспариваемых обвинений в совершении серьезного неуголовного правонарушения являются главным источником обеспокоенности в отношении механизмов, действующих в Палате общин. Под «серьезным» мы имеем в виду деяние, которое, в случае если его совершение депутатом будет доказано, может повлечь за собой существенное наказание со стороны Палаты общин и нанести существенный ущерб репутации и благосостоянию обвиняемого депутата. Хотя такие дела, вероятно, будут редки, мы считаем, что адекватность системы юстиции проверяется именно тем, как она ведет наиболее трудные дела.

59. Мы разделяем мнение Комитета по стандартам и привилегиям относительно того, что «за исключением... обвинений уголовного характера, депута-

ты, насколько это возможно, должны быть судимыми равными себе». Поэтому мы предлагаем, чтобы трибунал первой инстанции состоял из председателя, являющегося профессиональным юристом, и еще либо двух, либо четырех депутатов (с тем, чтобы общее число, включая председателя, составляло три или пять членов) и чтобы все они обладали значительным стажем депутатской деятельности.

60. Если же члены парламента не могут или не желают участвовать в разбирательстве собственных дисциплинарных процедур, то трудно избежать вывода, что парламентское саморегулирование в этой области практически неосуществимо.

61. Далее мы подразделяем наше рассмотрение дисциплинарных процедур, принятых в Палате общин в отношении такого рода дел, на два этапа: «слушание дела» и стадию апелляций.

### Этап «слушания дела»

#### *Процедура «слушания дела» по оспариваемым обвинениям в совершении серьезного правонарушения*

1. В случае если (а) парламентский уполномоченный установит наличие достаточно серьезных оснований для начала разбирательства в отношении обвиняемого депутата и факты, заявленные в обвинении, в случае их доказанности, носят характер серьезного правонарушения, однако (б) заявленные факты оспариваются обвиняемым депутатом, парламентский уполномоченный должен проинформировать об этом Комитет по стандартам и привилегиям с рекомендацией о передаче дела в дисциплинарный трибунал, состоящий из председателя — профессионального юриста и еще либо двух, либо четырех депутатов, имеющих значительный стаж депутатской деятельности.

2. Прежде чем решить, принимать ли рекомендацию парламентского уполномоченного, Комитет по стандартам и привилегиям должен предоставить обвиняемому депутату возможность сделать заявление относительно этого решения.

3. В случае принятия рекомендации парламентского уполномоченного обвиняемому депутату должно быть оказано финансовое содействие с тем, чтобы он или она могли оплатить свое юридическое представительство на слушаниях в трибунале.

4. В своей работе трибунал должен руководствоваться процедурами, отвечающими «минимальным стандартам справедливости», как их сформулировал Комитет Николса.

5. Трибунал должен и установить факты, и на основе установленных фактов принять решение относительно доказанности обвинений, выдвинутых против депутата.

6. Трибунал должен сообщить свои выводы Комитету по стандартам и привилегиям, и, с учетом того что не предполагается подача апелляции, Комитет должен решить, какое наказание (если таковое требуется) должно быть рекомендовано Палате общин.

## Стадия апелляции

### *Апелляционная процедура при разбирательстве серьезных оспариваемых обвинений*

1. Обвиняемый депутат, в отношении которого трибуналом первой инстанции вынесено неблагоприятное решение, должен иметь право на апелляцию и на финансовое содействие для подачи апелляции.

2. Апелляцию должен рассматривать специально созданный для этого случая апелляционный трибунал, возможно, состоящий из единственного апелляционного судьи — бывшего депутата со значительным парламентским стажем.

3. В случае отклонения апелляции Комитет должен сообщить результат рассмотрения апелляции в Палату общин вместе с рекомендацией относительно наказания.

## В. Оспариваемые обвинения в совершении иных неправомерных деяний

### *«Слушание дела» и апелляционная процедура в отношении других видов неправомерных деяний.*

1. В тех случаях, которые, по мнению парламентского уполномоченного, не требуют рассмотрения трибуналом в полном составе, парламентский уполномоченный должен представить соответствующую рекомендацию в Комитет по стандартам и привилегиям. Комитет должен решить, поддержать ли ему рекомендацию парламентского уполномоченного, основываясь на докладе парламентского уполномоченного и заявлениях самого члена парламента (если таковые имеются), обвиняемого в совершении неправомерного деяния.

2. В тех случаях, которые остаются на рассмотрении парламентского уполномоченного, последний должен изучить жалобу и исходя из установленных фактов решить, поддержать ее или отклонить. Решение парламентского уполномоченного должно быть доведено до сведения Комитета по стандартам и привилегиям, который в свою очередь должен решить, принять или не принять доклад парламентского уполномоченного и какую меру наказания (если таковая необходима) рекомендовать Палате общин.

3. В случаях, когда обвиняемый в неправомерном деянии член парламента оспаривает решения или выводы парламентского уполномоченного, он должен

иметь возможность обжаловать решение парламентского уполномоченного, причем такая апелляция рассматривается либо самим Комитетом, либо апелляционным составом, специально назначаемым Комитетом для этого случая.

### **Г. Неоспариваемые обвинения**

#### *Дисциплинарная процедура в случае неоспариваемых обвинений*

В случае неоспариваемых обвинений, независимо от степени их серьезности, парламентский уполномоченный должен, в соответствии с принятой процедурой, довести установленные (неоспариваемые) факты и выводы, сделанные на основе этих фактов, до сведения Комитета по стандартам и привилегиям, который, в случае утверждения полученного доклада, должен рекомендовать Палате общин, какую меру наказания следует применить (если таковая необходима).

### **Д. Злонамеренные или необоснованные обвинения**

62. Учитывая политизированный характер той среды, в которой работают члены парламента, вполне вероятно, что время от времени будут поступать необоснованные жалобы с целью дискредитировать того или иного члена парламента, обвинив его в чем-либо. Было бы наивно ожидать иного. Когда в ходе нашего исследования мы спросили нынешнего парламентского уполномоченного, г-жу Элизабет Филкин, как она поступает в случае получения подобных жалоб, она ответила:

— Я имею право не рассматривать жалобы, в которых, по моему мнению, не содержится достаточных доказательств, так что мне приходится отклонять немало жалоб, в отношении которых я прихожу к выводу, что они являются злонамеренными, необоснованными и т.д. Я не даю им хода. Так что против этого, надеюсь, есть хорошая защита.

63. Мы поддерживаем парламентского уполномоченного в отношении решительного отклонения злонамеренных или необоснованных жалоб. Более того, если необоснованная жалоба становится достоянием гласности, мы бы хотели, чтобы парламентский уполномоченный, с согласия члена парламента, против которого были выдвинуты необоснованные обвинения, оглашал свое решение относительно такой жалобы.

### **Освещение рассмотрения жалоб широковещательными СМИ**

64. Действующие в Палате общин процедурные правила позволяют специальному комитету, если он принимает такое решение, «допускать посторонних лиц» при опросе свидетелей. Обычно, если какой-либо комитет при-

нимает такое решение, он не может исключить из числа посторонних лиц представителей широковещательных СМИ (разве что он объявит о проведении закрытых слушаний). В исключительных случаях Комитет по стандартам и привилегиям может распорядиться допустить посторонних лиц, но в то же время не допускать представителей СМИ. Большая часть свидетельских показаний перед специальными комитетами Палаты общин заслушивается публично, а часть слушания дела Нила Гамильтона транслировалась по телевидению.

65. Мы признаем, что вопрос, проводить ли слушания Комитета по стандартам и привилегиям либо следственного трибунала в публичном или закрытом порядке, решается Комитетом. В составлении рекомендаций относительно дисциплинарных процедур Палаты общин нашей главной задачей тем не менее было обеспечить соблюдение высших стандартов справедливости, особенно при рассмотрении особо серьезных обвинений. Поэтому мы считаем необходимым выразить нашу обеспокоенность в связи с теми последствиями, которые имела передача по телевидению отдельных фрагментов слушания дела Нила Гамильтона в Комитете по стандартам и привилегиям.

Мы считаем, что дисциплинарные слушания Палаты общин должны проводиться публично, но их не следует транслировать по широковещательным каналам. Данная рекомендация относительно публичного проведения слушаний не распространяется на закрытые заседания Комитета по стандартам и привилегиям, а также любых дисциплинарных или апелляционных трибуналов (заседания которых и впредь должны проходить в закрытом режиме).

### **Состав Комитета по стандартам и привилегиям**

66. 6 ноября 1995 г. решением Палаты общин вместо Комитета по привилегиям и Специального комитета по интересам членов парламента был образован Комитет по стандартам и привилегиям. Комитет по стандартам и привилегиям состоит из одиннадцати членов парламента. В соответствии с правилами, регулирующими формирование всех специальных комитетов Палаты общин, большинство в Комитете составляют члены правительства.

67. Важно, чтобы члены парламента и общественность верили в авторитетность, эффективность и беспристрастность Комитета по стандартам и привилегиям. У нас есть показания, свидетельствующие о том, что в последнее время это доверие до некоторой степени пошатнулось, и потому мы призываем Палату общин рассмотреть вопрос о том, какие меры могут быть приняты для его укрепления.

68. Мы рекомендуем рассмотреть вопрос о привлечении к работе Комитета большего числа членов парламента, обладающих значительным опытом парламентской работы.

Палате общин следует принять меры относительно Комитета по стандартам и привилегиям с целью:

- а) обеспечить, чтобы значительную часть его членов составляли наиболее опытные члены парламента;
- б) освободить Комитет от обязанности соблюдать правило, в соответствии с которым его председатель должен выбираться из числа членов правительства.

### **Руководство по применению запрета на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов**

69. Специальный комитет Палаты общин по стандартам в публичной сфере, созданный для рассмотрения рекомендаций, содержащихся в нашем первом докладе, пришел к выводу, что терминологические трудности (например, при определении разницы между консалтинговыми фирмами, оказывающими услуги одному или нескольким клиентам) воздвигли непреодолимое препятствие на пути выполнения нашей рекомендации. Специальный комитет выступил далее с рекомендациями, основанными на соблюдении трех принципов: запрете на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов, строгом регулировании оплачиваемых консультаций и обеспечении прозрачности всех видов оплачиваемой деятельности, относящейся к парламенту.

### **Применение запрета на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов**

#### *Разница между «инициированием» и «участием» в парламентских обсуждениях*

70. К Кодексу поведения членов парламента прилагается Руководство по его применению. В этом Руководстве проводится различие между запретом на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов и инициирование обсуждения и запретом в отношении участия в таком обсуждении, инициированном каким-либо другим лицом. Ни в том, ни в другом случае, будь то инициирование обсуждения или участие в нем, члены парламента не имеют права заниматься оплачиваемым отстаиванием чьих-либо интересов.

#### *Оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов: извлечения из показаний свидетелей*

**Элизабет Филкин:** Без сомнения, у многих членов парламента есть значительные опасения относительно применения правила, касающегося отстаивания чьих-либо интересов, и оно их очень беспокоит. Когда люди обращаются к нам за советом, мы во многих случаях можем успокоить их тем, что многое из того, что кажется им запрещенным, на самом деле разрешено – просто они не совсем были осведомлены о том, что действительно записано в этих прави-

лах. Тем не менее возникают проблемы, когда люди, пытающиеся осуществить абсолютно правомерные и подобающие вещи, не могут сделать то, что им хотелось бы сделать. Наиболее распространенный пример такого затруднения касается представителей оппозиции. Если у них есть обширные коммерческие интересы и их особенно заботят вопросы финансов и налогов, то обсуждение не всякого вопроса они могут инициировать. В соответствии с установленными правилами нет никаких ограничений относительно их участия в обсуждении при условии, что они заявили о своем интересе, но в некоторых из этих ситуаций им не разрешается делать все то, что в Палате общин называется инициированием обсуждения.

*Лорд Шор:* Благодарю вас. Я хочу перейти сейчас к одной или двум другим весьма важным областям. Глядя на наш предыдущий доклад, видишь, что одной из наиболее значимых наших рекомендаций, которую Палата общин решила еще более усилить, было правило, касающееся отстаивания чьих-либо интересов, а именно запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов. Палата не установила запрета на оказание консультационных услуг и на услуги по связям с общественностью как таковые. Поэтому здесь есть некая граница между отстаиванием чьих-либо интересов, что не запрещено, и ситуацией, когда член парламента за свой совет получает статус консультанта, деньги или контакты в области связей с общественностью, не так ли? Не кажется ли вам, что эта сфера нуждается в дальнейшем уточнении, или же эти вопросы можно решить только на основе прецедентного права?

*Роберт Шелдон:* Меня это очень беспокоит. Я хорошо помню тех людей, которые продвигали те вопросы, которые представляли интерес как для них самих, так и для Палаты общин. Вы все, к примеру, помните Д'Авидгорда Голдсмита, который выступал по вопросам, касающимся золота и финансов, как не смог бы выступить никто другой. Да, у него был прямой интерес, и все об этом знали. Одна его фамилия уже говорила о его причастности к этой сфере (Goldsmith – ювелир, золотых дел мастер. — *Примеч. пер.*). Но он всегда выступал со знанием дела, и члены Палаты многое от него почерпнули. Мне как-то не по себе оттого, что люди этого типа, имеющие подобного рода интересы, могут лишиться возможности выражать их таким образом, что от этого будет выигрывать сама Палата. Вот что заставляет меня испытывать некоторое беспокойство.

71. Относительно «инициирования» парламентского обсуждения в Руководстве говорится:

«Если член парламента получил, получает или предполагает получить денежное вознаграждение от какой-либо внешней по отношению к парламенту организации (или лица), то такому члену парламента не разрешается инициировать парламентское обсуждение, имеющее конкретное или непосредственное отношение к делам этой организации (или лица); к какому-либо из

клиентов этой организации (или лица); к какой-либо группе, сектору, категории или организации, чьи деятельность и интересы в значительной степени совпадают с деятельностью и интересами вышеуказанной внешней организации (или лица)».

72. Свобода участия в обсуждении ограничивается только требованиями о том, чтобы (а) член парламента не добивался, в процессе своего участия, предоставления преимуществ исключительно указанной организации (или лицу) и (б) денежное вознаграждение было надлежащим образом зарегистрировано и декларировано (в соответствии с нормами, содержащимися в Руководстве).

### **Зарубежные поездки**

73. В центре соответствующей дискуссии по этому вопросу стоит дилемма, не препятствует ли факт поездки за границу за счет иностранного государства и получения в связи с этим знаний о данной стране максимально эффективному использованию этих знаний. Лидер Палаты общин, депутат Маргарет Беккет заявила, что в Палате общин – даже среди некоторых старших и наиболее опытных ее членов – возникло ощущение, будто Палата общин «склоняется к позиции, согласно которой знание о каком-либо вопросе может считаться основанием для отстранения обладающего этим знанием лица от участия в обсуждении».

74. Мы придерживаемся такого мнения, что члены парламента, совершившие поездку за границу, независимо от источника финансирования этой поездки, должны иметь право инициировать обсуждение (в соответствии с правилами, регулирующими регистрацию, декларирование и запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов). Мы считаем, что поездки за границу представляют собой один из важнейших способов получения информации, позволяющий членам парламента – особенно наиболее активным ораторам от оппозиции (обычно членам «теневого кабинета») – вносить значительный вклад в работу Палаты общин.

### **Изменения положений Руководства, касающихся «инициирования обсуждения»**

75. Рекомендуя в своем первом докладе ввести запрет на подписание соглашений между членами парламента и консалтинговыми фирмами, предоставляющими услуги многим клиентам, мы стремились избежать ситуации, при которой члены парламента окажутся своего рода товаром на «ярмарке по найму персонала». Мы и сегодня стремимся к этому. С другой стороны, мы опасаемся, что существующие правила могут излишне ограни-

чивать возможности членов парламента по сбору информации и эффективному использованию своих знаний и опыта. Памятуя о предоставленных нам свидетельских показаниях относительно применения действующих сегодня положений об «инициировании» обсуждения и запрете на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов, мы считаем, что они применяются сегодня излишне строго и что в них необходимо внести поправки. Мы рекомендуем оставить в действии запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов, но при этом отменить ограничения, касающиеся инициирования обсуждения, и распространить положения, относящиеся к участию в обсуждении, также и на его инициирование. В результате член парламента, имеющий личный интерес, будет иметь право инициировать обсуждение точно так же, как он или она имеют право участвовать в обсуждениях в соответствии с положениями действующего Руководства. При этом, однако, член парламента (а) не сможет заниматься «оплачиваемым отстаиванием чьих-либо интересов» или добиваться преимуществ исключительно для конкретного лица или организации и (б) должен будет регистрировать и декларировать полученное вознаграждение, как того требуют положения Руководства. Помимо этого мы рекомендуем ввести еще дополнительную гарантию, согласно которой (в) член парламента должен будет, в дополнение к регистрации и устному декларированию, также с помощью какого-либо согласованного символа обозначить наличие собственного интереса в своем предложении о включении вопроса в повестку дня (либо в заявке на выступление). Это послужит укреплению нынешней практики декларирования интересов при подаче письменной заявки.

### **Необходимость сохранить запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов**

В нормы, относящиеся к запрету на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов и изложенные в Руководстве к Правилам, регулирующим поведение членов парламента, должны быть внесены поправки, с тем чтобы дать возможность депутатам, имеющим свой собственный интерес, инициировать обсуждение, которое в принципе (но не исключительно) имеет отношение к этому интересу, при соблюдении следующих защитных гарантий:

- членам парламента запрещается заниматься «оплачиваемым отстаиванием чьих-либо интересов» от лица этого интереса;
- члены парламента должны зарегистрировать и декларировать этот интерес в соответствии с положениями Руководства;
- при инициировании обсуждения члены парламента обязаны, посредством согласованного символа, обозначить свой интерес в предложении о включении вопроса в повестку дня (либо в заявке на выступление).

## Премьер-министр как лицо, обеспечивающее действие Кодекса

140. В своем первом докладе мы рекомендовали, чтобы в Кодексе роль премьер-министра была отражена следующим образом: «Министры сами должны решать, как им следует поступать, чтобы соответствовать самым высоким стандартам поведения. Премьер-министру предстоит определять, действовали ли они подобным образом в тех или иных конкретных обстоятельствах».

141. Правительство отвергло конкретную формулировку этого предложения. Наша формулировка относительно премьер-министра была отклонена, поскольку посчитали, что она «возлагает на премьер-министра роль едва ли не надзирателя и судьи по отношению к своим коллегам-министрам».

142. Мы полагаем, что это привело к меньшей ясности относительно реальной ситуации. Кодекс является публичным документом, рассматриваемым многими в качестве документа, устанавливающего стандарты (нормы) поведения министров. В предисловии премьер-министра, приведенном выше (см. основной текст. – *A.O.*), говорится, что «мы должны иметь абсолютное понимание того, как министры должны отчитываться перед парламентом и гражданами и контролироваться ими». С нашей точки зрения, если парламентский механизм достаточно хорошо определен установленными процедурами, то процедура контроля поведения министров со стороны граждан менее ясна, но должна главным образом осуществляться через премьер-министра.

143. Конечно же это не следует понимать в том смысле, что премьер-министра нужно вовлекать в разбирательство каждого заявления о нарушении, серьезного или незначительного, со всеми соблазнами, которые это представляло бы для политических противников. Это верно, что министры сами должны выносить суждение о стандартах своего поведения. Однако в тех редких случаях, когда этого не происходит, представляется неизбежным, что премьер-министру придется выносить свое суждение по этому поводу. В этой мере премьер-министр, как гарант Кодекса, является окончательным арбитром в отношении требований Кодекса и последствий его нарушений.

Последние три предложения Раздела 1 Кодекса министра следует изменить с целью уточнения роли премьер-министра. Премьер-министр сам определяет конкретную формулировку, однако мы предлагаем следующий текст:

«Министрам следует самим решать, как им лучше всего действовать, чтобы соответствовать самым высоким стандартам. Они несут ответственность перед парламентом за объяснение своего поведения и сохранение доверия парламента. Премьер-министр остается окончательным арбитром в отношении требований Кодекса и последствий его нарушения».

## Специальные советники

### *История вопроса*

144. В отличие от постоянных государственных гражданских служащих, ключевыми требованиями для которых являются беспристрастность и объективность, специальные советники обычно политически пристрастны и назначаются без конкурса для того, чтобы быть «голосом» политической партии внутри министерства. Они пребывают в своей должности ровно столько, сколько и назначивший их министр правительства, и, соответственно, их позиция намного менее стабильна, чем у профессиональных чиновников.

145. Несмотря на (часто) политический характер их назначений, специальные советники оплачиваются из государственных средств. Объяснение этому очевидному противоречию дается в Типовом договоре для специальных советников, опубликованном в мае 1997 года: «Их нанимают для того, чтобы они служили целям правительства и министерства, в котором они работают. Именно поэтому им платят из государственных средств и предоставляют возможность пользоваться государственными ресурсами. Этот же принцип также объясняет, почему их участие в делах партийной политики тщательно ограничивается».

146. В течение примерно 20 лет число специальных советников мало менялось. В начале 1997 года в правительстве работало 38 специальных советников. Однако в декабре 1999 года их количество достигло 74. У одного лишь премьер-министра их число выросло с 8 до 25 (включая одного неоплачиваемого специального советника).

### **Основы деятельности специальных советников.**

147. Рамки деятельности специальных советников определены в четырех видах документов:

- Кодекс министра,
- королевские указы в Совете,
- Типовой договор для специальных советников,
- Кодекс гражданской службы.

148. Число специальных советников варьируется от министерства к министерству. Так, у некоторых членов кабинета есть только один специальный советник, а с другой стороны, премьер-министр назначил себе 25 специальных советников.

149. В соответствии с поправкой в королевском указе в Совете властные исполнительно-распорядительные полномочия в отношении государственных служащих могут быть предоставлены не более чем трем специальным советникам, все из которых работают у премьер-министра на Даунинг-стрит, 10.

## Принципы для публичной сферы и специальные советники

150. Поскольку очевидно, что советники являются государственными служащими, оплачиваемыми из государственных средств, то к ним, соответственно, применимы семь принципов для публичной сферы, сформулированные данным Комитетом.

Мы изучили полученные нами свидетельства с точки зрения двух из семи принципов: беспристрастности и подотчетности.

151. Мы полагаем, что роль, которую призваны играть специальные советники, ценна, именно потому, что в отличие от политически беспристрастных государственных чиновников они свободны в своих действиях и советах. Высказывается, однако, опасение, что если число государственных служащих этого рода и их влияние возрастут до уровня, когда оно начнет перевешивать влияние «объективных» (т.е. работающих в штате на постоянной основе. — *Примеч. ред.*) чиновников, то это приведет к снижению эффективности принципа беспристрастности в публичной сфере.

152. Ниже мы рассматриваем, каким образом можно было бы улучшить основы регулирования деятельности специальных советников, чтобы усилить подотчетность конкретных лиц, занимающих эти должности.

153. Существует также проблема подотчетности самого правительства в вопросах найма специальных советников. Давно признано, что парламент обладает контрольной функцией по отношению к расходованию исполнительной властью государственных средств на финансирование правительственно-го аппарата.

## Заявления свидетелей о специальных советниках

154. Почти все выступавшие перед нами свидетели ясно заявили, что специальные советники являются ценными элементами правительственного аппарата. Несколько свидетелей, однако, высказали предостережение относительно числа и роли специальных советников.

155. Других прежде всего беспокоило, насколько эффективен существующий механизм контроля, упомянутый выше. В связи с двойственной природой специального советника, как личного политического «назначенца» министра, но в то же время служащего, подлежащего контролю со стороны постоянного заместителя министра, поскольку он подпадает под действие Кодекса гражданской службы, линия, разделяющая области его подконтрольности и независимости в действиях представляется весьма нечеткой.

156. Некоторые комментаторы усматривают новый подход правительства, согласно которому специальные советники используются для преодоления

тормозящих факторов в системе гражданской службы, созданной по рецептам Норткота — Тревельяна еще в XIX веке. Эти свидетели подчеркивали, что, с их точки зрения, специальные советники играют очень влиятельную роль, поскольку министры полагаются на них в реализации обещаний, содержащихся в предвыборном Манифесте, и в эффективном доведении до граждан политики правительства.

157. В представленных нам свидетельствах часто упоминалась связь между усилением роли специальных советником и увеличением их числа. Было высказано мнение, например, что значительное увеличение их числа с мая 1997 года, особенно в аппарате премьер-министра, ведет к политизации процесса государственного управления и нежелательному ослаблению влияния нейтральной государственной службы.

158. Хотя высказывалось мнение, что нам следует сосредоточиться скорее на роли, нежели на количестве специальных советников, с нашей точки зрения, эти две вещи неразрывно связаны. За дискуссиями о количестве можно упустить вопрос о честности и неподкупности. Важнейшими здесь вопросами являются следующие: какую роль играет специальный советник в каждой конкретной ситуации? сколь велико влияние специального советника на министра? контролирует ли он или она реальный доступ к министру, действуя в качестве «привратника»? придается ли голосу специального советника такая значимость, что теряется голос нейтрального государственного служащего?

### **Следует ли платить специальным советникам из партийных средств?**

159. Наиболее радикальное предложение по изменению положения специальных советников заключалось в том, чтобы прекратить оплачивать работу, по крайней мере, некоторых специальных советников из государственных средств и потребовать, чтобы они оплачивались из партийных средств.

160. Имеется целый ряд аргументов в пользу того, чтобы специальным советникам платили исключительно из партийных средств. В отличие от других государственных служащих специальные советники назначаются вне каких-либо конкурсных процедур; можно назвать неприемлемым то, что, хотя они являются личными назначениями министра, они тем не менее оплачиваются из государственного кошелька (хотя следует также подчеркнуть, что специальные советники не имеют гарантии стабильности служебного положения в отличие от подавляющего большинства госслужащих). Можно утверждать, что оплата их труда из партийных средств прояснила бы их роль и вывела бы их из «серой зоны», в которой они находятся как временные государственные служащие, предоставляющие рекомендации по партийно-политическим во-

просам. В таком случае их бы рассматривали как лиц той же категории, что и другие внешние советники министров.

161. Главным аргументом против такого изменения служит та ключевая роль, которую играют специальные советники в предоставлении надежных и заслуживающих доверия рекомендаций относительно политических последствий политики, проводимой министерством, а также в реализации этой политики на практике. Чтобы быть эффективной, работа такого рода требует доступа к аппарату и техническим средствам министерства и должна вносить вклад в достижение министерством его целей как ведомства. Включение специальных советников в работу министерств позволяет также обеспечить некоторый контроль над их деятельностью за счет требования соблюдения ими Типового договора и части положений Кодекса гражданской службы.

162. Второй аргумент касается так называемых денег Шорта, т.е. государственных финансовых средств, предоставляемых оппозиционным партиям для более эффективного выполнения ими своих парламентских обязанностей. В случае лишения советников их статуса работников государственного сектора правящая партия могла бы организовать оплату их работы из средств, которые можно было бы назвать эквивалентом «денег Шорта».

163. Мы согласны с доводами в пользу сохранения государственного финансирования. Мы полагаем, что предоставление рекомендаций относительно политических последствий той или иной политики является необходимым и правильным элементом, обеспечивающим работу министров, и поэтому продолжение оплаты труда специальных советников из государственных средств является правомерным.

### **Ограничение численности**

164. Общий вывод из услышанных нами свидетельств состоит не в том, что нынешнее число специальных советников неприемлемо, а в том, что отсутствует механизм обсуждения или регулирования дальнейшего увеличения их численности.

165. Среди доводов против ограничения общего числа специальных советников звучали следующие:

— правительство должно иметь свободу маневра, назначая то число специальных советников, какое оно сочтет необходимым;

— нынешнее правительство, в частности, не скрывало, что считает, что усиленный центр необходим для координации деятельности всех министерств и что на некоторые должности следует приглашать людей извне;

— любое ограничение численности советников может привести к тому, что министров станет меньше заботить получение добротных экспертных рекомендаций. Реальность политического мира такова, что установление квоты

может подтолкнуть любое правительство к заполнению квоты в основном политическими советниками и тем самым к выдавливанию советников, выполняющих чисто экспертные функции.

166. В пользу регулирования численности специальных советников приводятся следующие аргументы:

— важным фактором является концентрация советников в одном месте. Так, существенное увеличение их численности, скажем, в резиденции премьер-министра, где специальные советники играют влиятельную роль (причем даже те из них, кто не имеет исполнительно-распорядительных полномочий), поднимает вопрос о том, не перевешивает ли их влияние степень влияния нейтральных советников;

— любое дальнейшее увеличение их числа вызовет вопросы о движении в сторону создания «кабинетной системы» (см. словарь. — *Примеч. ред.*) внутри ведомств.

167. Кодекс министра уже содержит ограничение на число специальных советников, которое в некоторых случаях, однако, превышено. Кодекс — важный документ, в сущности, определяющий правила, по которым должны работать министры. Поскольку не в компетенции данного комитета определять, является ли нынешнее число специальных советников оптимальным либо их должно быть больше или меньше, мы полагаем, что в Кодексе следует точно отразить нынешнее положение. Мы рекомендуем, чтобы в него были внесены соответствующие поправки.

168. Мы полагаем, что лимит на число специальных советников следует включить в предложенный закон о государственной службе. Любое будущее законодательное ограничение должно быть достаточно гибким, чтобы у правительства при необходимости была возможность корректировать его при условии одобрения этого парламентом. Мы подчеркиваем, что мы не призываем установить какой-то конкретный потолок численности, а лишь выступаем за то, чтобы такой потолок существовал, а также за то, чтобы существовал механизм, посредством которого парламент мог бы выполнять свою функцию контроля над исполнительной властью.

169. С учетом того что речи о немедленном принятии законодательства о государственной службе не идет, мы предлагаем установить временный механизм для регулирования парламентских дебатов по этим вопросам.

#### **Количество специальных советников, обладающих властными исполнительно-распорядительными полномочиями**

170. Некоторые свидетели усмотрели потенциальные проблемы в представлении специальным советникам властных полномочий распорядительства по отношению к государственным служащим.

Хотя в настоящий момент мы не располагаем свидетельствами того, что наличие властных полномочий у специальных советников при премьер-министре порождает какие-либо сложности, мы выступаем за то, чтобы любое увеличение их числа рассматривалось бы парламентом.

### **Связаны ли проблемы специальных советников с вопросом о стандартах поведения? (Извлечения из заявлений свидетелей)**

*Лорд Батлер:* Меня беспокоит, как бы специальные советники не стали бы доминирующей силой в «личном аппарате» министров, иными словами, не превратились бы в своего рода «кабинет» при министре, в занавес между ним и аппаратом его министерства. Это было бы плохо и для управления министерством, и для самого министра. Я всегда в своих рекомендациях выступал против этого.

Вы рассматриваете стандарты, но я не уверен, что этот вопрос имеет отношение к моральным стандартам, он скорее имеет отношение к вопросу о том, как должна быть построена хорошая система государственного управления. Мы бы утратили очень важную черту своей системы управления, если бы перешли к кабинетной системе. При всем к вам уважении, я тем не менее абсолютно не убежден, что этот вопрос входит в круг проблем, которые данный Комитет, с учетом его задач, полномочен рассматривать.

*Клиффорд Боултон:* Мы осознаем это различие, и мы не просто комментируем возможные конституционные изменения как таковые. Нас интересует, как восстановить уверенность общества в том, что процессы происходят открыто, а круг полномочий очерчен. Именно эта область могла бы представлять для нас интерес.

### **Парламентский контроль над специальными советниками**

*Питер Хенесси:* Я могу представить себе, как какое-нибудь правительство в будущем заявит, что оно желает привлечь сотни специальных советников с властными распорядительными полномочиями, которые придут и будут командовать государственными служащими, а в их функции будет входить не только предоставление рекомендаций министрам, но и дача указаний чиновникам, и они будут возглавлять госслужбу и руководить ее деятельностью. Конечно, это самый крайний случай. Но в подобной ситуации вопрос может приобрести настолько фундаментальный характер, что я бы хотел гарантить того, чтобы подобного рода изменение могло бы возникнуть лишь как результат реального, серьезного процесса обсуждения между политическими партиями и после надлежащей процедуры парламентских дебатов, с тем чтобы это радикальное изменение в целом было надлежащим образом продумано и рассмотрено. Но ситуация сейчас не такова. Это совершенно особый вопрос, который мы сейчас не должны и не готовы рассматривать.

## Лоббирование и межпартийные группы

### *История вопроса*

171. Наш первый доклад касался двух связанных с лоббированием моментов: во-первых, вопроса об оказании парламентариями консультационных услуг и, во-вторых, вопроса о необходимости официального законодательного регулирования деятельности лоббистов. Что касается первого вопроса, в резолюции Палаты общин от 6 ноября 1995 года ясно заявлено, что оплачиваемое отстаивание членами парламента «какого-либо интереса или вопроса от имени какой-либо сторонней организации или лица» запрещено. Палата также приняла рекомендацию Комитета, в соответствии с которой необходимо декларировать соглашения и вознаграждения, связанные с услугами, оказываемыми парламентариями.

172. Что касается регулирования лоббирования, то Комитет не поддержал требование о формальной регистрации лиц, занимающихся в парламенте лоббированием, на том основании, что это «породило бы опасность возникновения впечатления (которое, несомненно, поддерживали бы сами лоббисты), что успешно получить доступ к депутатам или министрам возможно, только прибегнув к услугам зарегистрированного лоббиста. Это создало бы реальный или воображаемый, но в любом случае нежелательный барьер для такого доступа». В первом докладе была выражена поддержка дальнейшего развития лоббистских организаций на основе механизмов саморегулирования. Сейчас мы намерены проанализировать, есть ли причины для изменения нашей точки зрения.

### **Отношение к лоббированию в Палате общин**

173. Нет сомнений в том, что действия, предпринятые Палатой общин в 1995 году, радикально изменили отношение членов парламента к лоббированию. Подавляющее большинство выступавших перед нами были единодушны в том, что регулирование действий парламентариев путем запрета оплачиваемого отстаивания сторонних интересов и новые правила регистрации интересов изменили к лучшему отношение к этому вопросу в Вестминстере.

174. Вопросы должного поведения сегодня становятся более важными для членов Палаты общин, и существуют убедительные свидетельства того, что парламентарии не хотели бы выглядеть людьми, на действия которых оказывают неправомерное влияние лоббисты или которые сами занимаются лоббированием.

175. Прозвучали заявления о том, что организации, которые раньше пытались оказывать влияние на парламентариев через лоббистов, теперь используют для этого межпартийные парламентские группы. Вместе с тем требование

регистрации участия лоббистов в деятельности межпартийных групп в соответствии с резолюцией Палаты общин от 29 июля 1998 года сократило потенциальные возможности для злоупотреблений.

### **Отношение к лоббированию в правительстве**

176. В июле 1998 года так называемое дело лоббигейт породило сомнения в правомерности некоторых связей правительства с лоббистами. Произвучали обвинения в том, что доступ в правительственные круги до сих пор имеют лица, которые до выборов 1997 года были советниками членов теневого кабинета, а в тот момент работали на лоббистские компании. Мы располагаем свидетельствами по нескольким случаям, когда лица, как утверждалось, влиявшие на принятие правительственных решений, при этом передавали конфиденциальную информацию своим партнерам. Передача подобных материалов является нарушением Кодекса государственной службы.

177. За период, прошедший после появления первого доклада, получило дальнейшее развитие саморегулирование деятельности организаций, представляющих лоббистов, а также сблизились подходы этих организаций к кодексам и регистрации.

### **Открытость и консультации с обществом**

178. При всей важности проблем, связанных с регулированием деятельности лоббистов, главным для существа этих вопросов является фундаментальный принцип открытости — один из семи принципов, сформулированных нашим Комитетом. Демократическое право обращения к правительству и тем самым доступа к процессу формирования политики является основополагающим для нормального функционирования общественной жизни и осуществления разумной политики. Комитет выступает против любого ограничения этого права без самых веских на то оснований.

179. Помня о принципе открытости, мы теперь переходим к вопросу о том, целесообразно ли установление системы формального, основанного на законе регулирования деятельности лоббистов. По заявлению многих заслушанных нами лиц, лоббирование посредством найма специализированных компаний — лишь один из методов, с помощью которых сторонние интересы пытаются влиять на формирование политики и на процесс принятия решений.

### **Законодательное регулирование деятельности лоббистов**

180. *В пользу* некой формы принудительного регулирования деятельности

лоббистов, касающегося их отношений с парламентариями, министрами и чиновниками, приводились, в частности, следующие доводы:

- схемы регистрации лоббистов, существующие в настоящее время в Соединенных Штатах и Канаде, предоставляют общественности большой объем информации о контактах между государственными органами и теми лицами, которые пытаются получить к ним доступ и влиять на них. Это затрудняет несправедливое получение преимущественного доступа, и уменьшает возможности заключения тайных сделок между государственными органами и представителями сторонних интересов;
- принудительное регулирование могло бы вынудить и тех лоббистов, которые не участвуют в программах саморегулирования, тоже придерживаться соответствующих норм ведения дел;
- формализация могла бы обеспечить единство и непротиворечивость регулирования, что было бы предпочтительнее разнообразия принимаемых на неформальной основе реестров и кодексов.

181. *Против* принудительного регулирования на основе регистрации и кодекса поведения приводились, в частности, следующие доводы:

- как показывает международный опыт, действенность схем принудительного регулирования часто снижается из-за поправок к правилам. Детально расписанная, часто изменяемая система может привести к несправедливости, уклонению от соблюдения ее правил и бюрократическим усложнениям;
- может оказаться трудным точное определение лоббирования и его ограничение от простого предоставления информации;
- определение «лоббиста» также может представить трудность, с учетом множества профессий, вовлеченных сегодня в деятельность этого рода. Существует также опасность того, что введение категории «зарегистрированных», или «лицензированных», лоббистов может создать впечатление, что доступ к государственному органу можно получить лишь посредством найма такого рода компаний.
- схемы саморегулирования, используемые лоббистскими организациями, все больше сближаются между собой.

182. По мнению нашего Комитета, доводы, приведенные против регулирования на основе обязательного реестра и кодекса поведения, выглядят более весомыми. Схемы регулирования лоббистской деятельности в самом деле могут способствовать большей открытости и подотчетности правительства, обеспечивая получение полезной информации о разных источниках влияния на принятие решений. Однако мы полагаем, что объем информации, которая может быть почерпнута из реестра, не будет пропорционален тому дополнитель-

тельному бремени, которое ляжет на все вовлеченные стороны, а также работе по созданию соответствующей системы и ее использованию. Не потеряло силу и первоначальное возражение Комитета, заключающееся в том, что подобная система могла бы создать ошибочное впечатление, что лишь «только через зарегистрированных лobbистов» лежит эффективный и надлежащий путь доступа к членам парламента и министрам.

### **Рекомендуемое поведение для «объектов лоббирования» в правительстве**

183. По мнению некоторых из заслушанных нами свидетелей, главное внимание следует уделять не попыткам сторонних лиц повлиять на принятие решений в правительстве, а поведению «объектов лоббирования».

184. Было предложено повысить к ним требования в двух отношениях:

- во-первых, те, кто подвергается лоббированию, должны документировать свои контакты со сторонними организациями и лицами;
- во-вторых, в дополнение к первому требованию, при определенных обстоятельствах, информация о таких контактах должна быть доступной для общественного контроля.

### **Требование документирования**

185. Высказываются доводы против требования о документировании, как, например, опасность того, что оно столкнется с такого же рода сложностями, как и система регулирования деятельности лobbистов. К их числу относится необходимость принимать нелегкие решения по установлению допустимого, минимального уровня контактов, на который не распространяется требование их документирования. В числе таких «серых зон» могут оказаться:

- краткие контакты на приемах или других подобных общественных мероприятиях;
- телефонные звонки, которые начинаются с просьбы предоставить информацию, а затем переходят в прямое или косвенное лоббирование;
- получение по факсу или электронной почте сообщений, содержащих информацию в поддержку конкретного аргумента, выдвигаемого отправителем.

186. Основным доводом в пользу документирования служит то, что сохранение записей бесед со сторонними организациями и лицами есть просто разумная административная практика.

187. Комитет сознает, что было бы крайне трудно обеспечить полное документирование контактов. Мы понимаем, что многие контакты министров со сторонними лицами носят неофициальный характер и происходят в процессе

работы министров в своих избирательных округах либо на приемах и иных общественных мероприятий. Подобные же соображения применимы и к контактам государственных служащих с широким кругом сторонних лиц. Было бы нереально и нецелесообразно требовать документирования абсолютно всех внешних контактов.

188. Тем не менее мы полагаем, что необходимо улучшить понимание важности надлежащего поведения при сторонних контактах и что с помощью ряда скромных практических мер следует усилить существующие требования по документированию сторонних контактов.

Что касается министров, то основные данные относительно их официальных встреч со сторонними лицами (которые должны включать дату и время, состав участников и, в общем плане, предмет обсуждения) следует заносить в их журналы записей, которые подлежат хранению. Следует внести соответствующие дополнения в Кодекс министра.

Что касается государственных служащих, включая специальных советников, то существующие правила относительно рекомендуемого им в связи с лоббированием поведения следует усилить, чтобы обеспечить документирование основных фактов (включая дату и время, состав участников и, в общем плане, предмет обсуждения) относительно любых контактов со сторонними лицами, во время которых те пытаются оказать влияние на выработку политики и принятие решений.

### **Доступ граждан к хранимой информации**

189. В Соединенном Королевстве, как и в Соединенных Штатах, вопрос о том, должны ли такие документы быть открыты для ознакомления с ними граждан, это вопрос свободы информации. Дискуссии по этой проблеме сегодня фактор повышенной политической остроты в связи с внесением правительством проекта Закона о свободе информации.

190. Согласно статье 33(l) проекта Закона о свободе информации, в настоящее время находящемся на рассмотрении парламента (данный закон уже принят парламентом. — *A.O.*), информация, которой располагают правительственные органы, относится к разряду «информации, изъятой из сферы действия Закона» в тех случаях, если она «связана с разработкой правительственной политики». Большая часть записей контактов с лоббистами, вероятно, попадет в эту категорию. Правительственный орган не будет обязан раскрывать по запросу изъятую из сферы действия Закона информацию, хотя, в соответствии со статьей 13, этот вопрос предлагается оставить на его усмотрение.

191. Рабочий вариант законопроекта, опубликованный для общественного обсуждения, был рассмотрен Специальным комитетом Палаты общин по во-

просам государственного управления и специально созданным Специальным комитетом Палаты лордов, с опубликованием отчета. Специальный комитет Палаты лордов был готов согласиться с положением об изъятии, однако Комитет по вопросам государственного управления занял более критическую позицию, посчитав рамки изъятия слишком широкими. Мы надеемся, что в дискуссии по соответствующим частям законопроекта принцип открытости найдет адекватное отражение.

### **Общественное обсуждение**

192. Правительство заявило, что оно считает чрезвычайно важным проведение в процессе формирования политики эффективных консультаций с представителями групп интересов, с частным и некоммерческим секторами, а также с широкой общественностью. Мы считаем, что это непосредственно связано с проблемой соблюдения стандартов в публичной сфере, поскольку без широкого публичного обсуждения могут пострадать открытость и подотчетность правительства. Любая опасность, которую представляет преимущественный доступ к власти, еще больше увеличивается, если у общества нет достаточной возможности предать гласности свою позицию по предлагаемой в той или оной области политике.

193. Степень открытости и эффективности, достигнутая некоторыми министерствами в организации общественного обсуждения, должна стать нормой для всех министерств. Необходимо обеспечить уверенность в том, что ни у кого нет преимущественного доступа к власти в период разработки правительственной политики. Одним из решений может быть требование большей последовательности и прозрачности в документировании всех предложений, поступающих извне.

### **Межпартийные группы**

194. Носители сторонних интересов могут получить доступ к тем или иным частям процесса выработки политических решений и другими способами.

195. Существует 221 межпартийная парламентская группа, членами которых могут быть только депутаты (или депутаты палаты общин и пэры), а также 39 ассоциированных парламентских групп (в которых членство разрешено и для «посторонних»). Тематически они охватывают очень широкий круг вопросов, включая множество социальных, экономических и международных проблем, а также положение в ряде стран мира.

196. Некоторые из этих групп получают поддержку со стороны сторонних организаций, которая может оказываться в форме прямых финансовых субсидий. Но более распространенной является косвенная поддержка в форме ад-

министративного и технического содействия. Есть также небольшое число парламентских групп, имеющих в своем штате лоббиста или консультанта по связям с общественностью, который оплачивается коммерческим или иным спонсором.

197. Комитет считает, что важно сохранять чувство меры при обсуждении вопросов, поднимаемых межпартийными группами. Мы не считаем, что есть какие-либо серьезные основания для беспокойства по поводу соблюдения стандартов в деятельности межпартийных групп. Во многих случаях они, как представляется, работают эффективно и с пользой для депутатов Палаты и пэров. Если же будут возникать трудности, мы уверены, что Комитет Палаты общин по стандартам и привилегиям будет отслеживать их и предпринимать те меры по улучшению, которые он сочтет необходимыми.

Мы не видим какой-либо необходимости ни в создании новых структур для рассмотрения финансовых или организационных вопросов, ни в принятии каких-либо новых правил. Что действительно необходимо — это обеспечить реальный доступ граждан к информации о парламентских группах, их составе и финансировании. Мы рекомендуем разместить реестр этих групп в Интернете.

# **КАНАДА**

## **1. Кодекс ценностей и этики для государственной службы**

### **СОДЕРЖАНИЕ**

#### **Гл. 1. Заявление о ценностях и этике на государственной службе**

Роль государственной службы в Канаде

Цели данного Кодекса

Ценности государственной службы

Демократические ценности

Профессиональные ценности

Этические ценности

Человеческие ценности

Сфера действия

Законодательство и организационные меры

Государственные служащие

Заместители руководителей учреждений

Коллегия Казначейства

Лицо, ответственное за соблюдение норм деловой честности

Дата вступления в силу

#### **Гл. 2. Меры, связанные с конфликтом интересов**

Цель

Меры по предотвращению конфликта интересов

Способы решения проблем

Финансовые активы

Работа по совместительству или иная посторонняя деятельность

Подарки, оказание гостеприимства и иные услуги

Вымогательство

Юридические основания

Оказание предпочтений

#### **Гл. 3. Меры, связанные с отставкой**

Цели

Общие правила

Сфера действия

Действия до увольнения

Период ограничений

Сокращения периода ограничений

Осведомленность об ограничительных мерах

Возможность пересмотра

**Гл. 4. Пути разрешения проблем**

Ценности и этика государственной службы

Меры, связанные с конфликтом интересов и увольнением с госслужбы

Последствия несогласия с требованиями Кодекса

Расследования

Форма конфиденциального отчета

**Приложение А**

Доходы, финансовые обязательства и передача по доверенности

Доходы и финансовые обязательства, подлежащие включению в Конфиденциальный отчет

Доходы, не подлежащие включению в Конфиденциальный отчет

Формы отказа от доходов

**Гл. 1. Заявление о ценностях и этике на государственной службе*****Роль государственной службы в Канаде***

Канадская государственная служба является важным национальным институтом, существенным элементом канадской парламентской демократии. Поддержка, которую обеспечивают государственные служащие работе закона избранного правительства, представляет собой существенный вклад в основы хорошего правления, демократии и канадского общества в целом.

Роль государственной службы состоит в том, чтобы помогать правительству Канады в обеспечении мира, общественного порядка и хорошего правления. Конституция Канады и принципы ответственного правления обеспечивают основу для выполнения государственной службой ее задач, принятия на себя ответственности за свои действия и соблюдения соответствующих ценностей. Демократическая миссия государственной службы состоит в том, чтобы помочь министрам в соответствии с законом служить общественным интересам.

***Цели данного Кодекса***

Данный Кодекс имеет целью изложить ценности и этику государственной службы, чтобы служить государственным служащим руководством и поддерживать их в осуществлении ими своей профессиональной деятельности. Он должен послужить поддержанию и укреплению веры общества в честность государственной службы. Кодекс также должен содействовать повышению уважения к ней и оценки той роли, которую госслужба занимает в канадской демократии.

Кодекс, во-первых, описывает ценности, присущие государственной службе, и, во-вторых, меры, связанные с конфликтом интересов, а также с увольнением с госслужбы.

Нормы Кодекса должны рассматриваться в контексте обязанностей и ответственности, предусмотренных Руководством для министров и государственных секретарей.

В рамках своих ведомств министры несут ответственность за сохранение веры общества в честность управления и производимых действий, а также за поддержание традиции политической нейтральности государственной службы и сохранение ее способности обеспечивать профессиональные, беспристрастные и искренние рекомендации.

### *Ценности государственной службы*

В своей работе и профессиональном поведении государственные служащие должны сбалансированно придерживаться всех ценностей государственной службы – демократических, профессиональных, этических и человеческих.

Эти группы ценностей не противоречат друг другу, а скорее накладывают-ся друг на друга. И рассматривать их надо именно с такой точки зрения.

*Демократические ценности:* помогать министрам служить в соответствии с правом общественным интересам.

— Государственные служащие должны давать министрам честные и беспристрастные рекомендации и предоставлять им всю доступную информацию относительно принимаемых теми решений.

— Государственные служащие должны лояльно выполнять решения, принимаемые министрами в соответствии с законом.

— Государственные служащие должны оказывать поддержку министрам, несущим как индивидуальную, так и коллективную ответственность за свои действия, и предоставлять парламенту и канадским гражданам информацию об их работе.

*Профессиональные ценности:* работать компетентно, высококачественно, эффективно, объективно и беспристрастно.

— Государственные служащие обязаны работать в рамках канадских законов и поддерживать традицию политической нейтральности государственной службы.

— Государственные служащие должны стремиться делать все, чтобы общественные деньги использовались правильно, эффективно и рационально.

— Способы, которыми достигаются государственной службой те или иные цели, должны быть не менее важны, чем само достижение этих целей.

— Государственные служащие должны постоянно совершенствовать качество выполнения принятого ими на себя обязательства служить канадцам посредством повышения уровня услуг, адаптации к меняющимся потребностям через внедрение новых методов, улучшения эффективности и действенности правительственные-ных программ и предоставляемых ими услуг на обоих официальных языках.

— Государственные служащие должны также делать все возможное для того, чтобы ценность прозрачности управления сочеталась с соблюдением ими своих обязанностей относительно предусмотренной законом конфиденциальности.

*Этические ценности:* при всех обстоятельствах действовать таким образом, чтобы сохранить общественное доверие.

— Государственные служащие должны выполнять свои служебные обязанности и решать свои личные дела таким образом, чтобы в обществе сохранялись и возрастали доверие и вера в честность, объективность и беспристрастность системы управления.

— Государственные служащие при всех обстоятельствах должны действовать так, чтобы не опасаться возможности самого серьезного общественного расследования своих действий; все обязательства, предусмотренные законом, должны быть выполнены в полной мере.

— При исполнении своих официальных обязанностей и обязательств государственные служащие должны принимать решения, руководствуясь общественным интересом.

— В случае возникновения конфликта между частными интересами и официальными обязанностями государственного служащего конфликт должен быть разрешен в пользу общественного интереса.

*Человеческие ценности:* демонстрировать уважение, справедливость и вежливость в своих отношениях как с гражданами, так и с коллегами по службе.

— Уважение человеческого достоинства и ценности каждого человека всегда должно вдохновлять власти при выполнении ими своих обязанностей.

— Человеческие ценности должны укреплять все остальные виды ценностей. Те, кто действует справедливо и цивилизованно, демонстрируют эти ценности своим собственным поведением.

— Органы государственной службы должны руководствоваться принципами участия, открытости, контактности, уважения к разнообразию и к официальным языкам Канады.

— Решения о кадровых назначениях на государственную службу должны основываться на заслугах и достоинствах кандидатов.

— Ценности государственной службы должны играть ключевую роль при найме, оценке и продвижении служащих.

### ***Сфера действия***

Настоящий Кодекс действует по отношению ко всем государственным служащим, работающим в министерствах, агентствах и иных государственных учреждениях, перечисленных в части 1 раздела 1 Акта об отношениях на государственной службе.

Настоящий Кодекс отражает политику канадского правительства. Организации государственной службы, не подпадающие под сферу действия данного Кодекса, обязаны уважать его дух и должны принять для себя подобные положения.

### ***Законодательство и организационные меры***

Общая ответственность всех государственных служащих.

Все действия государственных служащих должны соответствовать нормам настоящего Кодекса. При возникновении вопросов относительно их применения следует руководствоваться гл. 4 Кодекса «Пути разрешения проблем».

В дополнение к мерам, предусматриваемым настоящим Кодексом, государственные служащие также должны следовать любым специальным правилам поведения, содержащимся в положениях о министерствах или организациях, где они служат, относительно их профессий. Они также должны иметь в виду имеющие к ним отношение нормы законодательства более широкого применения, включая:

- Акт о доступе к информации,
- Уголовный кодекс Канады,
- Акт о финансовой администрации,
- Акт и положения об официальных языках,
- Акт о защите частной жизни,
- Акт о найме на государственную службу,
- Акт об отношениях персонала государственной службы,

а также связанные с этим документы о политике в разных областях, принятые Советом Казначейства:

- «Политика службы по контракту»,
- «Политика внутреннего раскрытия информации о нарушениях на рабочем месте»,
- «Политика предотвращения и разрешения проблем сексуальных приставаний на работе».

### ***Государственные служащие***

Настоящий Кодекс является составной частью требований к работникам государственной службы Канады. Подписывая предложение о зачислении на службу, государственные служащие тем самым признают, что соблюдение Кодекса является одним из условий их служебной деятельности. Все государственные служащие принимают на себя ответственность и гарантии по соблюдению этого Кодекса, а также обязательство во всех своих действиях и поступках служить примером следования ценностям государственной службы. В частности, они принимают на себя следующие обязательства:

а) государственные служащие обязаны в течение 60 дней со дня своего первичного либо последующего назначения, а также перемещения по службе сообщать о любых своих посторонних действиях, доходах, а также о прямых либо возможных обязательствах, которые могут породить конфликт интересов при исполнении ими их служебных обязанностей. В этих целях они должны направить конфиденциальный отчет заместителю руководителя своей организации;

б) в случае любого существенного изменения в личных обстоятельствах или служебных обязанностях государственных служащих они обязаны оценить их с точки зрения обязательств по данному Кодексу. Если при этом возникает реальный, вероятный или потенциальный конфликт интересов, они обязаны подать заместителю руководителя организации новый конфиденциальный отчет;

в) при обсуждении финансовых соглашений с внешней стороной государственные служащие обязаны гарантировать их соответствие Мерам, связанным с конфликтом интересов и увольнением с госслужбы согласно директивам, выпускаемым в данной связи Коллегией Казначейства. В случае сомнений государственные служащие обязаны немедленно информировать о возникшей ситуации своих руководителей, чтобы получить совет или указание, как им поступать.

При возникновении у государственных служащих этических дилемм им лучше всего воспользоваться теми возможностями и механизмами, которые установлены их Заместителем руководителя для обсуждения и разрешения проблем, связанных с настоящим Кодексом.

Если государственный служащий чувствует, что его просят поступить определенным образом, который несовместим с ценностями и этическими нормами, описанными в гл. 1 настоящего Кодекса, он должен сначала попытаться обратить на это внимание, используя обычные способы взаимоотношений. Последующие действия по решению проблемы излагаются в гл. 4 настоящего Кодекса.

### *Заместители руководителей учреждений*

Заместители руководителей (далее с прописной буквы. – *A.O.*) и лица, занимающие ведущие должности, несут повышенную ответственность за то, чтобы их действия и поступки могли служить примером соблюдения ценностей государственной службы. Они должны проводить в жизнь эти ценности во всех аспектах работы своих организаций. Предполагается, что они будут уделять специальное внимание постоянному соблюдению как духа, так и специальных требований настоящего Кодекса.

В частности, Заместители руководителей организаций обязаны:

а) удостовериться, что письмо с предложением о первичном зачислении на службу включает следующее: «К письму прилагается копия Кодекса ценностей и этики государственной службы. Этот Кодекс является основой политики в области управления человеческими ресурсами и представляет собой часть условий вашей работы». Заместители руководителей обязаны убедиться, что государственные служащие в их организациях ежегодно информируются о требованиях этого Кодекса;

б) постоянно поощрять и поддерживать диалог о ценностях и этике государственной службы в своих организациях таким образом, который в наи-

большей мере связан со спецификой их организаций и характерными для них проблемами;

в) удостовериться в реальном функционировании механизмов оказания помощи тем государственным служащим, у которых возникает необходимость в постановке, обсуждении и разрешении сложностей, связанных с настоящим Кодексом. Это включает в себя назначение служащего высокого ранга, ответственного за помочь государственным служащим в разрешении проблем, вытекающих из применения настоящего Кодекса;

г) установить наиболее пригодный для конкретного служащего способ подчинения его действий нормам, содержащимся в главах 2 и 3 настоящего Кодекса, с целью избежания им конфликта интересов. При этом заместитель руководителя должен стремиться достигнуть со служащим взаимного согласия;

д) удостовериться, что информация личного характера, содержащаяся в конфиденциальных отчетах, надежно сохраняется в центральном хранилище данных и рассматривается как полностью конфиденциальная согласно требованиям Акта о защите частной жизни.

Помимо мер, рассматриваемых в настоящем Кодексе, Заместители руководителей вправе вводить дополнительные меры в соответствии со спецификой своих ведомств или уставами, регулирующими их деятельность. Они обязаны проконсультироваться с Советом Секретариата Казначейства Канады и убедиться, что лица, которых затронут эти меры, заранее информированы о них на соответствующем уровне. Заместитель руководителя должен письменно информировать Совет Секретариата Казначейства Канады о любых подобных дополнительных мерах и дате их вступления в силу.

Заместители руководителей могут делегировать функции и полномочия по применению настоящего Кодекса, но они не могут делегировать свою личную ответственность за его полную поддержку и применение в рамках их организаций или за конкретные проблемы, рассмотренные в данном разделе.

### ***Совет Казначейства***

Совет Казначейства должен удостовериться через свой Секретариат, что информация и учебные материалы, связанные с настоящим Кодексом, широко доступны. Он также должен оказывать консультативную поддержку соответствующим заместителям руководителей учреждений и их уполномоченным служащим в интерпретации и внедрении Кодекса.

Совет Казначейства через свой Секретариат должен на регулярной основе следить за соблюдением Кодекса в министерствах и ведомствах, контролируя его применение посредством современной схемы юридической ответственности.

Кодекс ценностей и этики государственной службы подлежит анализу и новому рассмотрению спустя пять лет после его вступления в силу.

### ***Лицо, ответственное за соблюдение норм деловой честности***

Роль Лица, ответственного за соблюдение норм деловой честности, заключается в получении, регистрации и рассмотрении сигналов о служебных нарушениях, включая нарушения Кодекса, и внесении рекомендаций Заместителю руководителя в тех случаях, когда принятие решения входит в круг его полномочий. Помимо этого, Лицо, ответственное за соблюдение норм деловой честности, может сообщать о любых случаях, связанных с нарушением Кодекса, в своем ежегодном отчете президенту Тайного Совета, который ставит это на обсуждение парламента.

### ***Дата вступления в силу***

Кодекс ценностей и этики государственной службы вступает в силу с 1 сентября 2003 года.

## **Гл. 2. Меры, связанные с конфликтом интересов**

### ***Цель***

Цель этих мер состоит в установлении правил поведения, связанных с конфликтом интересов, и в минимизации возможности возникновения конфликта между частными интересами и служебными обязанностями государственных служащих. Эти меры служат поддержке ценностей государственной службы, перечисленных в гл. 1, а также норм гл. 3 о мерах, связанных с увольнением с госслужбы.

### ***Меры по предотвращению конфликта интересов***

Предотвращение и уклонение от ситуаций, в которых может возникнуть конфликт интересов, — одно из главных средств, посредством которых государственный служащий поддерживает общественную веру в беспристрастность и объективность государственной службы.

Данные меры по предотвращению конфликта интересов приняты как для того, чтобы защитить государственных служащих от безосновательных заявлений о конфликте интересов, так и для того, чтобы избегать рискованных ситуаций. Конфликт интересов включает в себя не только дела, связанные с финансовыми перечислениями или получением экономических выгод. Действия, связанные с финансами, — важный, но не единственный источник ситуаций потенциального конфликта интересов.

Сформулировать точные предписания для действий в каждой ситуации фактического, очевидного или потенциального конфликта интересов невозможно. При возникновении сомнений государственным служащим следует искать их разрешения у своего непосредственного руководителя, у Старшего служащего, назначенного для этих целей Заместителем руководителя, или у

самого Заместителя руководителя, а также оценить ситуацию с точки зрения ценностей государственной службы, зафиксированных в гл. 1 настоящего Кодекса, и соотнести с ними предполагаемые действия.

Государственные служащие принимают на себя следующие общие обязательства:

а) вести свои частные дела таким образом, чтобы предотвращать возникновение фактического, очевидного или потенциального конфликта интересов;

б) в случае возникновения конфликта между частными интересами и должностными обязанностями государственного служащего разрешать его в пользу общественного интереса.

Помимо этого государственные служащие также обязаны:

а) не иметь частных интересов, помимо разрешенных нормами данной главы, специально или существенно связанных с теми действиями органов власти, в которых они принимают участие;

б) не испрашивать и не принимать какие-либо экономические выгоды;

в) не выходить за рамки своих официальных ролей для помощи частным организациям или лицам в решении их дел с органами власти, если результатом этого может стать преимущественное обслуживание этих организаций или лиц;

г) сознательно не использовать преимущества или выгоды, вытекающие из обладания ими информацией, полученной в связи с их служебными обязанностями и обычно недоступной для других лиц.

д) не использовать прямо или косвенно любое правительственные имущество, включая арендованное, для любых действий помимо официально одобренных, а также не позволять такое его использование другим.

### ***Способы решения проблем***

Для соблюдения перечисленных мер государственному служащему обычно достаточно предоставить Заместителю руководителя конфиденциальный отчет. Конфиденциальный отчет должен включать принадлежащие государственному служащему финансовые активы, случаи получения подарков, оказания гостеприимства или другие действия, способные привести к конфликту интересов.

Однако в некоторых случаях необходимы и другие меры. Они включают в себя:

а) уклонение от ситуаций или прекращение действий, при которых может иметь место фактический, потенциальный или очевидный конфликт интересов государственного служащего с его должностными обязанностями;

б) продажу или помещение в «слепой траст» тех финансовых активов, проявление обладания которыми могло бы привести к возникновению фактического, очевидного или потенциального конфликта интересов с должностными обязанностями служащего.

В подобных случаях Заместитель руководителя должен принять решение и вступить в контакт со служащим. При определении необходимых действий он должен стремиться достигнуть со служащим взаимного согласия по конкретному вопросу и принимать во внимание такие факторы, как:

- а) специфика обязательств государственного служащего;
- б) ценность и типы имеющихся в виду финансовых активов;
- в) соотношение реальных затрат, связанных с отказом от активов и интересов, и степени их возможного влияния на конфликт интересов.

### ***Финансовые активы***

Виды финансовых активов и интересов, которые должны быть включены в конфиденциальный отчет, тех, о которых не нужно заявлять, а также процедуры отказа от активов см. в приложении А.

### ***Работа по совместительству или иная посторонняя деятельность***

Государственные служащие могут работать и помимо своей службы и участвовать в иной, не имеющей к ней отношения деятельности, если эта работа и деятельность не создают вероятность возникновения конфликта интересов или не подрывают каким-либо образом нейтральность государственной службы.

Если обстоятельства, связанные с другой работой или деятельностью, могут выдвинуть перед государственным служащим требования, которые несовместимы с его официальными должностными обязанностями, либо возникает риск сомнений в его возможности абсолютно объективно выполнять их, это должно быть включено в конфиденциальный отчет, представляемый Заместителю руководителя. Тот может потребовать сокращения, изменения или прекращения этой внешней деятельности, если будет установлено, что возник фактический, очевидный или потенциальный конфликт интересов.

### ***Подарки, оказание гостеприимства и иные услуги***

Государственным служащим следует быть максимально щепетильными, чтобы избегать ситуаций действительного или производящего такое впечатление конфликта интересов. При этом вопросы, связанные с подарками, оказанием гостеприимства и иными услугами, следует оценивать в общем контексте норм данного Кодекса.

Государственные служащие не должны принимать или вымогать какие-либо подарки, гостеприимство или иные услуги, могущие фактически или вероятно повлиять на их объективность при выполнении ими должностных обязанностей либо поставить их в положение лица, обязанного по отношению к оказателю услуг. Это включает в себя бесплатный или льготный по цене доступ на спортивные или культурные мероприятия, предоставляемый вне свя-

зи с непосредственными или потенциальными деловыми отношениями по поводу должностных обязанностей государственного служащего.

Принятие подарков, пользование гостеприимством или другими услугами допустимо, если они:

а) носят несистематический и минимальный по цене характер (дешевые предметы рекламного характера, простая еда, не представляющие материальной ценности сувениры);

б) основаны на обстоятельствах, не имеющих отношения к должностным обязанностям государственного служащего;

в) находятся в пределах обычных правил вежливости, гостеприимства или протокола и при этом

г) не компрометируют и не создают каким-либо образом компрометирующего впечатления относительно честности государственного служащего в вопросах, связанных с его служебной деятельностью.

Если невозможно отказаться от подарков, гостеприимства или других услуг, не соответствующих перечисленным выше принципам, либо есть основания полагать, что принятие этой услуги может быть одобрено организацией для того, чтобы соответствовать определенным видам гостеприимства, государственный служащий должен запросить письменное указание от своего Заместителя руководителя учреждения. Последний в этом случае должен письменно проинструктировать служащего, как поступить с этой услугой – отклонить ее либо передать в свое ведомство, пожертвовать для благотворительных целей или же сохранить ее либо распорядиться ею по своему собственному усмотрению.

### ***Вымогательство***

Государственный служащий не должен ни при каких обстоятельствах вымогать или просить подарки, оказать ему гостеприимство или иные услуги либо передать ему материальные ценности у лица, группы или организации частного сектора, которые имеют дело с правительственной организацией.

В случае поиска или сбора средств для благотворительных организаций государственные служащие должны заранее получить разрешение от Заместителя руководителя своей организации на то, чтобы просить материальную поддержку или другие виды помощи от внешних организаций или частных лиц. Заместитель руководителя вправе потребовать ограничения, изменения или прекращения этой деятельности, если будет установлено возникновение реального или вероятного конфликта интересов или обязательств по отношению к донору.

### ***Юридические основания***

Перечисленные выше положения призваны обеспечить соответствие Кодекса параграфу 121(1)(с) Уголовного кодекса, который гласит:

«...Если какой-либо государственный служащий, включая руководителей учреждений, совершил преступление, состоящее в том, что он прямо или косвенно требовал, принимал, предлагал или согласился принять от лица, имеющего дела с органами власти, комиссию, вознаграждение, привилегию или любую услугу лично или через члена своей семьи либо перечисленные формы услуг в пользу любого другого лица независимо от наличия на это письменного согласия руководителя отдела, в котором он служит либо который принял его на службу, то бремя доказательства своей невиновности лежит на нем самом».

### ***Недопустимость оказания предпочтений***

Участвуя в процессе принятия какого бы то ни было решения, государственные служащие должны гарантировать, что они не оказывают какого-либо предпочтения членам своей семьи или друзьям.

Если результатом принимаемого решения является выделение финансовых средств кому-либо вне организации, государственные служащие обязаны не проявлять предпочтения членам семьи или друзьям.

Государственные служащие не должны предлагать какую-либо помошь организациям или гражданам, вступающим в отношения с органами власти, если такая помощь не входит в круг их должностных обязанностей, не получив на это предварительного разрешения уполномоченного на то руководителя, а также выходить за рамки условий этого разрешения.

Не считается оказанием предпочтения предоставление государственным служащим членам своей семьи или друзьям интересующей их информации, если эта информация легкодоступна и для других людей.

## **Гл. 3. Меры, связанные с отставкой**

### ***Цель***

Цель этих мер – установить правила поведения, распространяющиеся на период после отставки. Эти меры дополняют ценности государственной службы, изложенные в гл. 1, так же как меры, связанные с конфликтом интересов, изложенные в гл. 2.

### ***Общие правила***

Не ограничивая своих возможностей по поиску другой работы, бывшие государственные служащие должны обеспечить минимизацию возможности возникновения фактического, очевидного или потенциального конфликта интересов между своей новой работой и своими недавними функциями на федеральной государственной службе. Прежде чем уйти в отставку, государственные служащие должны известить о своем намерении перейти на другую работу Заместителя руководителя учреждения и обсудить с ним вопрос о потенциальных конфликтах.

### ***Сфера действия***

Приведенные выше общие правила распространяются на всех государственных служащих, на которых распространяется действие настоящего Кодекса. Меры, излагаемые ниже, распространяются на служащих, занимавших должности ответственных исполнителей или позиции одним или двумя рангами ниже.

Заместитель руководителя может установить, что эти меры распространяются также и на другие должности (в тех случаях, когда функции, связанные с этими должностями, вызывают в данной связи опасения), либо исключить применение этих мер по отношению к тем должностям, где это не вызывает опасений. Прежде чем предпринять эти шаги, Заместитель руководителя должен проконсультироваться с Секретариатом Совета Казначейства, а также по возможности с другими заинтересованными сторонами.

### ***Действия до увольнения***

Государственные служащие обязаны назвать в конфиденциальном отчете своему Заместителю руководителя предложения о работе со стороны всех фирм, которые могут породить ситуацию фактического, очевидного или потенциального конфликта интересов. Они также обязаны немедленно сообщить о принятии любого такого предложения.

### ***Период ограничений***

Бывшие государственные служащие в течение одного года после оставления прежней службы не должны:

а) принимать назначение в совет директоров или на должности в компаниях, с которыми они, лично или через своих подчиненных, вели существенные официальные дела в течение года, непосредственно предшествовавшего их отставке со службы;

б) представлять от имени или в интересах любого ведомства или организации, с которыми они, лично или через своих подчиненных, вели существенные официальные дела в течение года, непосредственно предшествовавшего их отставке со службы;

в) давать советы своим клиентам, используя при этом недоступную для публичного использования информацию о программах или политике ведомств, в которых они служили или с которыми имели прямые и существенные связи.

### ***Сокращение периода ограничений***

Заместитель руководителя вправе сократить или отменить период ограничений для служащего или бывшего служащего. Подобное решение должно принимать во внимание:

- а) обстоятельства, при которых произошла отставка;
- б) общие карьерные перспективы государственного служащего или бывшего государственного служащего;
- в) государственную важность той информации, которой обладал государственный служащий или бывший государственный служащий благодаря своей позиции на государственной службе;
- г) желательность быстрого перемещения знаний и квалификации государственного служащего или бывшего государственного служащего из государственного в частный сектор, другую государственную либо негосударственную организацию;
- д) степень, в которой новый наниматель может недобросовестно получить коммерческие или неформальные преимущества, приняв на работу государственного служащего или бывшего государственного служащего, а также
- е) власть и влияние, которыми тот располагал на государственной службе, и ситуацию в других вопросах.

Решение Заместителя руководителя об отмене или сокращении периода ограничений должно быть оформлено письменным образом.

### ***Осведомленность об ограничительных мерах***

Заместитель руководителя должен удостовериться, что государственный служащий, намеренный оставить государственную службу, осведомлен обо всех этих мерах.

### ***Возможность пересмотра***

Государственный служащий или бывший государственный служащий имеет право обратиться к Заместителю руководителя с просьбой о пересмотре или любом уточнении, связанном с его согласием с этими мерами.

## **Гл. 4. Пути разрешения проблем**

### ***Ценности и этика государственной службы***

Каждый государственный служащий, желающий поднять, обсудить или прояснить проблемы, связанные с настоящим Кодексом, должен сначала поговорить со своим непосредственным руководителем или контактировать со старшим служащим, который назначен Заместителем руководителя для обеспечения соблюдения норм данного Кодекса, действуя при этом в соответствии с процедурами и условиями, установленными Заместителем руководителя.

Каждый государственный служащий, ставший свидетелем чьих-либо злоупотреблений на рабочем месте либо узнавший об их совершении, может конфиденциально и не опасаясь возмездия обратиться к тому старшему служащему, который назначен для этих целей Заместителем руководителя, в соответ-

ствии с положениями документа «Политика внутреннего раскрытия информации о нарушениях на рабочем месте».

Далее, каждый служащий, если он полагает, что просьба, с которой к нему обратились, предполагает действия, несовместимые с ценностями и этическими нормами, изложенными в гл.1 настоящего Кодекса, может конфиденциально и не опасаясь возмездия сообщить об этом Старшему служащему, как это изложено в предыдущем абзаце.

Если же на данном уровне это почему-либо невозможно либо служащий имеет основания полагать, что в этом случае его сообщение не останется конфиденциальным в пределах организации, он может обратиться с ним к Лицу, ответственному за соблюдение норм деловой честности, как это предусмотрено «Политикой внутреннего раскрытия информации о нарушениях на рабочем месте».

Предполагается, что большинство проблем, возникающих в связи с применением настоящего Кодекса, могут быть разрешены на уровне той самой организации, в которой они возникли.

### ***Меры, связанные с конфликтом интересов и отставкой***

Принимая во внимание существование механизмов, необходимых для того, чтобы предотвратить конфликт интересов или соответствие нормам, изложенными в гл. 2 и 3 настоящего Кодекса, предполагается, что большинство ситуаций будет разрешаться посредством обсуждения возникшей проблемы с государственным служащим, определением путей ее решения и совершением соответствующих действий. В случае если служащий и заместитель руководителя не приходят к согласию относительно мер, необходимых для предотвращения конфликта интересов или ограничений после отставки с госслужбы, изложенных в настоящем Кодексе, разногласия между ними должны разрешаться посредством установленных процедур обжалования.

### ***Несоблюдение норм***

Государственный служащий, который не соответствует требованиям настоящего Кодекса, подвергается дисциплинарному воздействию, вплоть до увольнения.

### ***Консультирование***

Для того чтобы проконсультироваться по вопросам, связанным с данным Кодексом, следует обратиться к ответственному за это должностному лицу в своем ведомстве, которое, в свою очередь, может непосредственно справиться относительно интерпретации тех или иных положений в следующих инстанциях:

— Агентство ценностей и этики,

- Сектор планирования политики,
- Агентство по управлению человеческими ресурсами (АУЧР),
- Секретариат Совета Казначейства Канады.

### ***Форма конфиденциального отчета***

Эта форма может быть получена через веб-сайт Секретариата Совета Казначейства Канады по следующему адресу: [www.-sct.gc.ca](http://www.-sct.gc.ca)

### **Приложение А. Доходы, финансовые обязательства и передача по доверенности**

#### ***Доходы и финансовые обязательства, подлежащие включению в Конфиденциальный отчет***

Государственные служащие обязаны регулярно производить тщательную оценку своих доходов и финансовых обязательств с точки зрения необходимости их декларирования в Конфиденциальном отчете. При этом они должны учитывать как специфику своих должностных обязанностей, так и характер этих своих доходов и обязательств. Если между ними возникает фактический, очевидный или потенциальный конфликт интересов, то необходимо представить Конфиденциальный отчет. Если же такой связи нет, то этого не требуется.

Далее следует перечень примеров тех доходов и финансовых обязательств, которые следует декларировать в Конфиденциальном отчете, если они порождают или могут породить конфликт интересов. Данный перечень не является исчерпывающим:

а) находящиеся в открытом обороте ценные бумаги корпораций и иностранных правительств, а также самоуправляемые зарегистрированные пенсионные фонды и самоуправляемые зарегистрированные фонды сбережений на образовательные цели, если эти фонды работают с такими ценностями бумагами непосредственно, а не через организации, объединяющие множество таких фондов;

б) наличие интересов в формах партнерства, собственности, участия в совместных предприятиях, частных компаниях и семейном бизнесе, особенно в тех случаях, когда они или контрольный пакет их акций принадлежат государственным компаниям, либо они ведут дела с государственными организациями;

в) используемые в коммерческих целях сельскохозяйственные угодья;

г) собственность, не предназначенная для ее использования в частных целях самими государственными служащими или членами их семей;

д) товары, облигации и иностранная валюта, используемая или предназначена для спекулятивных целей;

е) доходы, переданные в трастовое управление или возникшие от имущества, пожертвованного на благотворительные цели;

- ж) оформленные и неоформленные ссуды и займы лицам, не являющимся близкими членами семьи государственного служащего;
- з) любые другие доходы и обязательства, могущие породить фактический, очевидный или потенциальный конфликт интересов исходя из конкретного характера должностных обязанностей государственного служащего, а также
- и) непосредственные и условные финансовые обязательства, связанные со всеми видами доходов, перечисленными в настоящем разделе.

#### ***Доходы, не подлежащие включению в конфиденциальный отчет***

Доходы, имущество и интересы, находящиеся в личном использовании государственными служащими и членами их семей, равно как и некоммерческие доходы, не подлежат декларированию.

Например, к ним относятся такие доходы, как:

- а) жилые помещения, домовладения для отдыха и сельскохозяйственные участки, которые государственные служащие используют или намереваются использовать для личных или семейных нужд;
- б) домашние и личные вещи;
- в) произведения искусства, старинные вещи и другие предметы коллекционирования;
- г) автомобили и другие личные средства транспорта;
- д) деньги и банковские вклады;
- е) канадские сберегательные облигации и другие подобные ценные бумаги фиксированной стоимости, выпущенные или гарантированные на любом уровне правительством Канады или правительственными организациями;
- ж) зарегистрированные несамоуправляемые пенсионные фонды и фонды сбережений на образовательные цели;
- з) вложения в открытые и многоцелевые фонды;
- и) гарантированные сертификаты (чеки) и другие подобные финансовые инструменты;
- к) рентные полисы и страховка жизни;
- л) пенсионные права;
- м) деньги, одолженные предыдущим нанимателем, клиентом или партнером, а также
- н) средства, занятые у близких членов семьи и небольшие долги другим лицам.

#### ***Формы отказа от доходов***

Государственные служащие обязаны отказаться от доходов, если Заместитель руководителя определит, что такие доходы создают фактический, очевидный или потенциальный конфликт интересов по отношению к должностным функциям и обязанностям служащего. В этом случае отказ должен быть произведен в течение 120 дней с момента назначения или перевода на долж-

ность. Обычно он осуществляется посредством продажи источников дохода ближайшим возможным покупателям или передачи их в слепой траст.

При совершении продажи ее документальное подтверждение (например, квитанция маклера) должно быть представлено Заместителю руководителя.

Когда отказ производится посредством слепого траста, Советник Агентства по этике должен содействовать Заместителю руководителя и государственному служащему в выборе трастовой организации и установить, соответствует ли данная организация требованиям Мер по предотвращению конфликта интересов. Советник по этике также дает рекомендацию Заместителю руководителя возместить государственному служащему затраты, связанные с этой операцией, из средств своей организации.

## **2. Кодекс конфликта интересов и регулирования обязательств после ухода с госслужбы для руководителей госорганов**

(Приводится с небольшими сокращениями.)

### **ОГЛАВЛЕНИЕ**

#### **Часть 1. Предмет и принципы**

Предмет

Принципы

#### **Часть 2. Меры по предотвращению конфликта интересов**

Основные понятия

Обязанности Советника по этике

Документирование

Меры по приведению в соответствие статуса и обязательств

Сроки предоставления информации

Имущественные и финансовые доходы и обязательства

Посторонняя (внеслужебная) деятельность

Подарки, принятие гостеприимства и получение иных благ

Недопустимость привилегированного обслуживания

Ситуация недостижения согласия

Ситуация несоответствия требованиям Кодекса

#### **Часть 3. Предотвращающие меры для отставников с госслужбы**

Основные понятия

Предмет

Предотвращающие меры: перед отставкой; после отставки

Запрещенные действия

Период действия ограничений

Сокращение периода ограничений

Действия при отставке  
Ведение дел с бывшими руководителями госорганов  
Перечень мер  
Соглашения и их несоблюдение  
Общие условия «слепых трастов»  
Формы соглашений  
Документирование соглашений  
Возмещение понесенных убытков

### **Записка премьер-министра**

Прилагаемый документ является обновленным, впервые с 1994 г., текстом Кодекса. Цель этого Кодекса – укрепление доверия к нашей системе правления. Наше правительство поддерживать веру общества в свое соответствие самым высоким стандартам. Ответственность за это лежит на всех нас, как руководителях государственных органов.

Этот Кодекс устанавливает стандарты, соответствия которым канадцы ожидают от всех нас. Его принципы имеют целью направлять нас при исполнении наших служебных обязанностей и должны вдохновлять нас преследовать и поддерживать общественные интересы.

Всегда действуя в соответствии с принципами и нормами настоящего Кодекса, руководители госорганов укрепят уверенность канадцев в том, что наше правительство работает честным и открытым образом.

*Поль Мартин,  
премьер-министр Канады*

1.Этот Кодекс может также именоваться Кодексом конфликта интересов.

### **Часть 1. Предмет и принципы**

#### *Предмет*

2.Предмет настоящего Кодекса – повышение веры общества в честность руководителей госорганов и процессов принятия правительенных решений посредством:

а) стимулирования опытных и компетентных лиц в стремлении претендовать и занимать должности руководителей;

б) облегчения взаимообмена кадрами между частным и государственным секторами;

в) установления ясных правил поведения относительно конфликта интересов для всех руководителей, включая период после их отставки с госслужбы, и

г) минимизации возможности конфликтов, возникающих между частными интересами и общественными обязанностями руководителей госорганов, и обеспечения разрешения таких конфликтов в общественных интересах, когда они возникают.

#### Принципы

3. Каждый руководитель госоргана должен следовать следующим принципам.

#### Этические стандарты

Действовать честно и соответствовать самым высоким этическим стандартам, так, чтобы общественное доверие и вера общества в честность, объективность и беспристрастность правительства сохранялась и возрастала.

#### Общественный контроль

Исполнять свои служебные обязанности и вести свои частные дела таким образом, чтобы выдержать самый пристальный общественный контроль, что предполагает больше, нежели простое соблюдение законов.

#### Принятие решений

В рамках своих должностных обязанностей и ответственности в каждом случае принимать решения, соответствующие общественным интересам и нуждам.

#### Частный интерес

Руководители госорганов не должны иметь иных частных интересов помимо тех, что разрешены настоящим Кодексом, могущих оказывать влияние на действия правительства, в которых они принимают участие.

#### Общественный интерес

При назначении на должность и впоследствии они должны вести свои частные дела таким образом, чтобы предотвратить реальный, потенциальный или очевидный конфликт интересов, а если такой конфликт между служебными обязанностями и частными интересами возникает, разрешить его в пользу общественного интереса.

#### Подарки и иные блага

Не вымогать и не принимать каких-либо материальных выгод, за исключением незначительных подарков, обычного гостеприимства или иных имеющих стоимость благ, если они прямо не предусмотрены контрактом или правом собственности руководителя госоргана.

### Оказание предпочтений

Не выходить за пределы своих официальных полномочий, чтобы помочь гражданам или частным организациям в их контактах с государственными органами, если результатом этого окажется оказание кому-либо предпочтения.

### Служебная информация

Сознательно не пользоваться для получения выгод той информацией, которой они обладают в связи со своими служебными обязанностями и которая недоступна широкой публике.

### Государственная собственность

Не использовать, прямо или косвенно, а также не допускать использования другими любой государственной собственности, включая арендованную госорганами, для любых целей помимо официально одобренных.

### После отставки

После ухода с должности не пользоваться ненадлежащим образом преимуществами, вытекающими из прежней работы.

## **Часть 2. Основные понятия**

4. В данной части Кодекса, а также в разделе «Перечень мер» следует исходить из следующего значения нижеприведенных понятий.

*Руководитель государственного учреждения* означает:

- а) министра Короны, министра штата или парламентского секретаря;
- б) лицо, не являющееся государственным служащим, которое работает в среднем не менее 15 часов в неделю от имени министра Короны или министра штата, в том числе лиц, работающих по контракту или на добровольной основе;
- в) лицо, назначенное губернатором, за исключением: заместителя губернатора, судей, военных судей, офицеров королевской горной полиции;
- г) лиц, назначенных министром Короны на полную ставку в качестве руководителей государственных учреждений.

*Публичный регистр* (Public Registry) означает регистр, содержащий государственные документы, представляемые Советником по этике для общественного контроля.

Понятие *Супруг* включает в том числе и партнера по фактическим брачным отношениям, но не включает персону, с которой Руководитель учреждения живет раздельно и при этом все их имущественные обязательства и собственность разделены специальным соглашением либо решением суда.

Отношения в *Королевых корпорациях* (Crown Corporations), образованных в соответствии с Актом о финансовой администрации, регулируются в соответствии с нормами, установленными самими корпорациями.

*Обязанности Советника по этике (Ethics Counsellor)*

5. (1) Советник по этике непосредственно подчиняется Клерку Тайного Совета и несет ответственность за соблюдение норм настоящего Кодекса и применение мер по преодолению конфликта интересов среди руководителей государственных учреждений.

(2) Информация относительно частных интересов Руководителя государственного учреждения, предоставленная Советнику по этике, является конфиденциальной, если и до тех пор, пока она или ее содержание не стало предметом какого-либо публичного заявления.

(3) Советник по этике несет ответственность за:

а) обеспечение строгой конфиденциальности информации, полученной им в соответствии с подп.2, равно как и любых других сведений, подпадающих под действие Акта об охране частной жизни;

б) то, чтобы любая информация, предоставленная Руководителем для публичного сведения, была помещена в персональные открытые для доступа файлы Публичного регистра;

в) уничтожение файлов и записей, упомянутых в подп. 1 и 2, по прошествии не более пяти лет после ухода лица с государственной службы согласно Политике национальных архивов и Акту об охране частной жизни, за исключением случаев, когда они являются предметом расследования обязательств Руководителя в соответствии с настоящим Кодексом.

*Документирование (Certification)*

6. Руководитель государственного учреждения, прежде чем он приступит к выполнению своих служебных обязанностей в соответствии со своим новым назначением, должен подписать документ, подтверждающий, что знакомство с настоящим Кодексом является обязательным условием его вступления в должность.

*Меры по приведению в соответствие статуса и обязательств (Compliance arrangements)*

7. (1) Как только Руководитель государственного учреждения выполнит действия, предусмотренные настоящим Кодексом для предотвращения конфликта интересов, он составляет и представляет в Публичный регистр Общее заявление (Summary Statement) о соответствии его статуса обязательствам, предусмотренным соответствующими статьями настоящего Кодекса.

(2). Оно должно содержать:

а) описание мер, предпринятых им для того, чтобы избежать конфликта интересов;

б) перечень мер и вопросов, которые Советник по этике может сделать предметом своего рассмотрения в области частных интересов Руководителя, а

также разрешение на рассмотрение им других вопросов, рассмотрение которых Советник по этике может счесть необходимым;

в) иную информацию о процессах, которую следует иметь в данной связи в виду;

г) подтверждение полной осведомленности Руководителя о его обязательствах и необходимых мерах после оставления им своего поста.

(3) в случае сомнений относительно мер, предпринятых Руководителем для приведения своего статуса и обязательств в соответствие с требованиями настоящего Кодекса, Советник по этике должен указать, какие именно меры необходимы, и при этом максимально постараться достигнуть взаимного согласия с Руководителем государственного учреждения.

(4) Все меры, предпринятые Руководителем для избежания конфликта интересов, должны быть одобрены:

а) для министров Короны, министров штатов и парламентских секретарей — премьер-министром с консультацией Советника по этике,

б) для других руководителей государственных учреждений — Советником по этике.

б) по рекомендации Советника по этике Руководителю могут быть возмещены административные расходы, связанные с действиями по приведению своих дел в соответствие с требованиями настоящего Кодекса.

(7) Руководитель не вправе продавать или переводить свои доходы членам семьи или другим лицам с целью обойти предусмотренные настоящим Кодексом меры по предотвращению конфликта интересов.

## 8. Сроки предоставления информации...

### *Доходы и обязательства (Assets and Liabilities)*

#### Конфиденциальное заявление (Confidential Report)

9. (1) Руководитель государственного учреждения должен предоставить Советнику по этике Конфиденциальное заявление обо всех своих активах, доходах и прямых или косвенных финансовых обязательствах. Министр Короны, министр штата или государственный секретарь должны также предоставить аналогичную информацию относительно своих супругов и проживающих с ними детей. Последняя может использоваться исключительно Советником по этике по согласованию с Руководителем для проверки предпринятых им мер.

(2) В дополнение к информации, предусмотренной п. 9(1), Руководитель также должен включить в свое Конфиденциальное заявление любую другую информацию, которую Советник по этике может затребовать в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

10. Активы и доходы, используемые руководителем, его супругом и проживающими с ним детьми для личного пользования и не имеющие коммерческого характера, не подлежат включению в декларацию или иному публичному объявлению. Они называются «освобожденные доходы» (exempt assets) (далее следует подробный перечень разновидностей таких доходов. – *A.O.*). Все иные доходы именуются как «декларируемые» или «контролируемые» (declarable assets or controlled assets).

11. (1) Руководитель должен подать публичную декларацию о неконтролируемых доходах для того, чтобы пользоваться ими с надлежащей осторожностью, чтобы не породить конфликта интересов.

(2) Декларируемые доходы включают:

а) бизнес-интересы, помимо предусмотренных контрактом с правительством, за исключением случайных доходов, а также акции, не выставляемые на публичные биржевые торги;

б) сельскохозяйственные угодья, используемые в коммерческих целях;

в) недвижимость, не подпадающая под положения п. 10;

г) финансовые активы, не подпадающие под исключения, предусмотренные п.10, которые хотя и не являются прямой собственностью, фактически находятся под контролем и управлением Руководителя.

(3) Контролируемые доходы включают:

а) инвестиции в корпорации, в том числе контролируемые иностранными правительствами, акции которых находятся в публичном обороте;

б) самоуправляемые фонды пенсионных или образовательных сбережений, кроме тех, которые предусмотрены п. 10;

в) предметы роскоши, фьючерсы и иностранную валюту, используемые в спекулятивных целях;

г) акции.

#### *Избавление от контролируемых активов (Divestment of Controlled Assets)*

13. (1) Избавление от контролируемых активов обычно предполагает одну из следующих мер:

а) продажу их ближайшему компаньону (in arm's length transaction);

б) превращение их в предмет трастового или управлеченческого соглашения, наиболее типичные виды которых перечислены в Приложении;

в) использование механизма *recusal*, одобренного Советником по этике.

(2) Советник по этике несет ответственность за определение соответствия избранного способа избавления от активов требованиям настоящего Кодекса.

Поэтому прежде, чем соответствующие действия произведены... подтверждение их соответствия Кодексу должно быть получено от Советника по этике.

(3) Подтверждение их продажи или использования других мер документально регистрируется Советником по этике. Вся информация о такого рода сделке, за исключением самого ее факта, является конфиденциальной.

(4) В смысле настоящего Кодекса трастовое или управлеченческое соглашение означает, что у Руководителя не остается какой-либо возможности влиять на управление или принятие решения о судьбе данных активов.

(5) Одобрение Советника по этике не требуется относительно несущественных активов, переданных в залог соответствующим учреждениям или если их стоимость столь незначительна, что, по мнению Советника по этике, не влечет за собой риска возникновения конфликта интересов для Руководителя.

### *Обязательства*

14. По отношению к финансовым обязательствам Советник по этике вправе потребовать, чтобы были приняты меры, предотвращающие возникновение конфликта интересов. Если же дело касается министров Короны, штата или парламентских секретарей, то он помимо этого вправе потребовать публичного оглашения их источника и существа, но не суммы.

### *Посторонняя (внеслужебная) деятельность (Outside Activities)*

#### Общие положения

15. Внеслужебная деятельность Руководителя государственного учреждения часто отвечает общественным интересам. Поэтому при условии ее соответствия пп. 16–19 Кодекса она допустима, за исключением случаев, когда она несовместима с его служебными обязанностями и полномочиями и когда ставит под вопрос возможность выполнять свои обязанности и осуществлять свои полномочия объективно.

#### Конфиденциальное заявление о внеслужебной деятельности

16. Руководитель государственного учреждения обязан информировать Советника по этике Конфиденциальным заявлением обо всех видах своей внеслужебной деятельности, включая таковую в течение двух лет перед назначением на должность. Применительно к министрам Короны, штатов и парламентским секретарям такая информация должна быть представлена также относительно их супругов и проживающих с ними детей. Этот перечень должен включать все действия филантропического, благотворительного или некоммерческого характера, а также в качестве доверенного лица или адвоката.

#### Запрещенная деятельность

17. Помимо деятельности, разрешенной п. 18, Руководитель не вправе помимо своих служебных обязанностей и полномочий:

а) заниматься другой деятельностью в рамках своей профессии;

- б) активно оперировать в коммерческой сфере;
- в) сохранять или принимать руководящие должности в корпорациях;
- г) быть руководителем профессионального союза;
- д) давать платные консультации или быть активным партнером в деловых операциях.

#### Допустимая деятельность

18. (1) В исключительных случаях деятельность, перечисленная в п. 17, может быть допустима при соблюдении условий, предусмотренных п. 7 (4), и согласования с Советником по этике, но без получения за нее вознаграждения, за исключением вариантов, предусмотренных подп. 3 и 4.

(2) При соблюдении условий, указанных в названных пунктах, и с одобрения Советника по этике Руководитель может сохранить или занять руководящую должность в филантропических, благотворительных или некоммерческих организациях, но при этом тщательно заботиться о предотвращении возникновения конфликта интересов.

(3) Если премьер-министр или уполномоченное им лицо считает, что это соответствует общественным интересам, лица, назначенные губернатором в Коронные корпорации, могут занимать руководящие должности в финансовых или коммерческих корпорациях и получать за это вознаграждение в соответствии с периодически утверждаемой политикой компенсации расходов.

#### Публичная декларация о внеслужебной деятельности

19. Деятельность, перечисленная в п. 18, должна быть перечислена в соответствии с правилами составления Конфиденциального заявления, указанными в п. 16.

#### *Подарки, оказание гостеприимства и получение других благ*

#### Подлежащие отклонению

20. (1) Подарки, гостеприимство и иные блага, включая названные в п. 21, если они могут повлиять на оценки и деятельность руководителей, должны быть отклонены.

(2) Коронным министрам, министрам штатов и парламентским секретарям запрещается пользоваться некоммерческими чarterными или частными самолетами, кроме исключительных случаев и с предварительного одобрения Советника по этике.

#### Допустимые

21. (1) Не нужно информировать Советника по этике о любых подарках, оказании гостеприимства или иных благах, если они получены из любого од-

ного источника и их стоимость не превышает 200 долларов на протяжении 12 месяцев.

(2) Принятие Руководителем предложения о подарке, гостеприимстве или иных благах на сумму, превышающую 200 долларов, которое возникло в связи с его служебными обязанностями и полномочиями, не запрещается, если эти подарки, гостеприимство или иные блага:

а) находятся в пределах обычных приличий, нормального выражения вежливости или принятых стандартов гостеприимства;

б) не могут вызвать подозрений относительно объективности и беспристрастности Руководителя;

в) не компрометируют честность правительства.

(3) Допустимо принятие подарков, гостеприимства или иных благ в разумных пределах от членов семьи или близких личных друзей.

#### Необходимость публичной декларации

20.(1) Однако, приняв прямо или косвенно подарки и прочие услуги в соответствии с п. 21, руководитель должен уведомить об этом Советника по этике и подать публичную декларацию с указанием существенных деталей подарка или услуг, дарителя и обстоятельств принятия.

21.(2) В случае если стоимость подарка, принятого в соответствии с п. 21(2), превышает 1000 долларов и он получен не от члена семьи или близкого друга, Руководитель должен передать его в правительственные хранилище.

(3) В случае оплаты поездки Руководителя, независимо от ее источника, он должен в течение 30 дней подать публичную декларацию с указанием источника и существенных деталей дела.

(4) В случае сомнений в необходимости подачи декларации или относительно возможности принятия подарка или услуги Руководитель обязан проконсультироваться с Советником по этике и получить его одобрение.

#### Недопустимость привилегированного обслуживания

23. (1) Руководитель должен заботиться о том, чтобы не оказаться в ситуации или видимости ситуации существования каких-либо особых обязательств по отношению к какому-либо лицу, организации или их представителям, которые могут извлечь выгоду из таких отношений.

(2) Руководитель при формулировании политики своего ведомства или принятии решений должен убедиться в том, что не существует каких-либо лиц или групп, пользующихся привилегированным обслуживанием со стороны лиц, наделенных полномочиями его представлять.

(3) Руководитель не должен допускать привилегированного обслуживания в делах по отношению к личным друзьям или друзьям семьи.

(4) Руководитель не должен использовать свое служебное положение для

оказания влияния на решения других лиц в своих личных интересах или интересах членов своей семьи либо частных интересов каких-либо других лиц.

(5) Руководитель не должен использовать информацию, полученную им в силу своего служебного положения и в то же время недоступную для широкой публики, в своих личных интересах, или интересах членов своей семьи, либо частных интересов каких-либо других лиц.

(6) Министры Короны и министры штатов не должны принимать на работу или заключать контракты с членами своих семей, а именно со своими супругами, родителями, детьми, братьями и сестрами. Они также не должны позволять делать это находящимся в их подчинении департаментам или агентствам.

(7) Министры Короны, штатов и главы департаментов и агентств не вправе принимать на работу или заключать контракты с членами семей других министров Короны и штатов или членов своей парламентской фракции, за исключением случаев беспристрастных административных процедур, при которых они не влияют на отбор кандидатов или переговоры о заключении контракта. Данное ограничение не распространяется на младший служебный персонал.

#### *Ситуация недостижения согласия*

22. В случае если Руководитель и Советник по этике не приходят к соглашению относительно мер, которые необходимо предпринять для соблюдения требований настоящего Кодекса, решение относительно этих мер принимается премьер-министром или назначенным им лицом.

#### *Ситуация несоответствия требованиям Кодекса*

25. Если Руководитель не выполняет условий, предусмотренных частью II настоящего Кодекса, решение о мерах, которые необходимо в связи с этим предпринять, включая увольнение или отмену назначения на должность, принимается премьер-министром.

### **Часть 3. Предотвращающие меры для отставников с госслужбы**

#### *Основные понятия*

25. Под Руководителем в данной части Кодекса понимается тот же круг лиц, что и в части второй, за исключением лиц, названных в п. «б» ст. 4, относительно которых решение принимается руководившим ими министром.

#### *Предмет*

26. После своей отставки с государственной службы Руководитель не должен предпринимать каких-либо действий, которые бы предоставляли его прежнему месту службы какие-либо неоправданные преимущества. В общем смысле эта часть Кодекса направлена на минимизацию возможностей для:

- а) допуска в перспективе возможностей для возникновения реального, возможного или очевидного конфликта интересов с предыдущими служебными обязанностями руководителя;
- б) пользования привилегированным обслуживанием или привилегированным доступом в правительство после отставки;
- в) извлечения преимуществ из информации, полученной в силу своих должностных обязанностей, прежде чем эта информация станет доступна для широкой публики;
- г) использования государственной службы для неоправданных преимуществ при получении работы вне государственного сектора.

#### *Предотвращающие меры*

##### Перед отставкой

27.(1) Руководители не должны допускать, чтобы их служебные обязанности и полномочия оказывали влияние на их планы или предложения по трудоустройству вне государственного сектора.

(2) Руководитель должен письменно информировать Советника по этике обо всех предложениях о переходе на работу вне государственного сектора, если в силу этого может возникнуть конфликт интересов.

(3) Если Руководитель принимает предложение о работе вне государственного сектора, он обязан немедленно письменно поставить об этом в известность Советника по этике и своего руководителя. В этом случае он должен по требованию Советника по этике максимально быстро передать другому лицу все служебные обязанности и полномочия, связывающие его с будущим работодателем.

(4) Руководитель также должен информировать о принятии им предложения:

(а) для министров Короны и штатов – премьер-министра;

(б) для заместителей руководителей – Клерка тайного Совета;

(в) для парламентских секретарей – министра, которому они служат.

##### После отставки

##### Запрещенные действия

28.(1) Бывший Руководитель без ограничения времени не должен предпринимать каких-либо действий в пользу или от имени какого-либо лица, коммерческой организации, ассоциации или союза в формах процедур, взаимодействия, переговоров или иных вариантов контактов с теми правительственные организациями, где он работал или которым давал консультации.

(2) Бывший Руководитель без ограничения времени не должен при консультировании своих клиентов использовать не находящуюся в публичном доступе информацию относительно программ или политики учреждения, в котором он работал или с которым он имел существенные взаимоотношения в течение последнего года своего нахождения в должности.

*Период действия ограничений*

29. Бывшие руководители, за исключением министров Короны и министров штатов, для которых данный период составляет два года, в течение одного года после своей отставки не должны:

а) принимать назначение в совет директоров или на работу в организациях, с которыми они вели прямые и существенные дела в течение последнего года перед своей отставкой;

б) представлять в каком-либо правительственном департаменте интересы или выступать от имени любого лица или организации, с которыми они вели прямые и существенные дела в течение последнего года перед своей отставкой.

*Сокращение периода ограничений*

30.(1) Премьер-министр может, с согласия Советника по этике и по просьбе Руководителя или бывшего Руководителя, сократить период ограничений, предусмотренный ст. 30.

(2) При решении вопроса о возможном сокращении периода ограничений премьер-министр должен оценить с точки зрения общественных интересов, перевешивают ли преимущества от сокращения срока преимущества от сохранения обычного запрета. Факторы, которые надлежит принять во внимание, включают в себя:

а) обстоятельства, при которых произошла отставка;

б) общие перспективы трудоустройства для подавшего просьбу Руководителя или бывшего Руководителя;

в) важность для правительства той информации, которой он располагал благодаря своему положению;

г) целесообразность быстрого распространения за пределами государственного сектора тех знаний и профессиональных навыков, которыми обладает данный Руководитель или бывший Руководитель;

д) степень, в которой новый работодатель сможет получить несправедливые коммерческие преимущества в результате найма данного Руководителя или бывшего Руководителя;

е) власть и влияние, которыми тот располагал в период занятия им должности;

ж) иные обстоятельства.

3) решение премьер-министра должно быть передано обратившемуся за ним лицу в письменной форме.

*Действия при отставке*

32. Советник по этике должен, до официального ухода Руководителя со своего поста и для облегчения оценки мер, которые тому необходимо предпринять согласно условиям данной части Кодекса, связаться с ним и проконсультировать его об этих требованиях.

Ведение дел с бывшими руководителями

Обязанность информирования

33 (1) Действующие руководители, если они ведут официальные дела с бывшими руководителями, которые могут подпасть под действие ограничений, предусмотренных данной частью Кодекса, и если они не ограничивают себя оказанием им рутинной помощи на индивидуальном уровне, должны сообщить об этом Советнику по этике.

(2) При получении сообщения в соответствии с предыдущим параграфом Советник по этике должен немедленно определить, соответствуют ли действия бывшего Руководителя положениям данной части Кодекса.

(3) Действующие руководители в своих отношениях с бывшими руководителями не должны действовать образом, который бы не соответствовал положениям настоящей части Кодекса.

## **КАЗАХСТАН**

### **Указ Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 года № 1567 «О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан»**

(«Казахстанская правда» от 5 мая 2005 года № 110-111)

---

В целях повышения требований к морально-нравственному облику и деловым качествам государственных служащих ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Утвердить прилагаемый Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих).
2. Признать утратившими силу:
  - 1) Указ Президента Республики Казахстан от 21 января 2000 года N 328 «Об утверждении Правил служебной этики государственных служащих Республики Казахстан» (САПП Республики Казахстан, 2000 г., N 2, ст. 16);
  - 2) Указ Президента Республики Казахстан от 7 мая 2002 года N 866 «О внесении дополнений и изменений в Указ Президента Республики Казахстан от 21 января 2000 года N 328» (САПП Республики Казахстан, 2002 г., N 14, ст. 137).
3. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

Президент Республики Казахстан

Утвержден Указом Президента Республики Казахстан  
от 3 мая 2005 года N 1567

### **Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих)**

Несение государственной службы является выражением особого доверия со стороны общества и государства и предъявляет высокие требования к нравственности и морально-этическому облику государственных служащих.

Общество рассчитывает, что государственный служащий будет вкладывать все свои силы, знания и опыт в осуществляющую им профессиональную деятельность, беспристрастно и честно служить своей Родине — Республике Казахстан.

Настоящий Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих) (далее — Кодекс

в соответствии с Законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О государственной службе», Законом Республики Казахстан от 2 июля 1998 года «О борьбе с коррупцией» и общепринятыми морально-этическими нормами устанавливает основные стандарты поведения государственных служащих Республики Казахстан.

Руководители государственных органов обеспечивают размещение текста настоящего Кодекса в зданиях государственных органов в местах, доступных для всеобщего обозрения.

1. В своей деятельности государственные служащие должны:

1) быть приверженными политике Президента Республики Казахстан и последовательно проводить ее в жизнь, своими действиями укреплять авторитет государственной власти, защищать интересы государства; не допускать совершения действий, способных дискредитировать Казахстан;

2) руководствоваться принципом законности, неукоснительно соблюдая Конституцию и строго следя законам Республики Казахстан, актам Президента Республики Казахстан и иным нормативным правовым актам Республики Казахстан;

3) обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов граждан, не допускать действий, сопряженных с нарушением прав и свобод человека и гражданина;

4) способствовать укреплению единства народа Казахстана и межнационального согласия в стране;

5) неукоснительно соблюдать государственную и трудовую дисциплину, добросовестно, беспристрастно и качественно выполнять свои служебные обязанности, эффективно использовать для этого свое рабочее время;

6) прилагать все усилия для высокопрофессиональной работы, применять оптимальные и экономичные способы решения поставленных задач, бережно относиться к вверенной государственной собственности, рационально и эффективно использовать ее;

7) противостоять проявлениям коррупции;

8) исключать действия, наносящие ущерб интересам государственной службы; не вмешиваться в деятельность лиц, причастных к принятию решений по вопросам, затрагивающим личные интересы государственного служащего;

9) не допускать вмешательства в предпринимательскую деятельность и лоббирования интересов отдельных хозяйствующих субъектов;

10) не допускать использования служебной информации в корыстных и иных личных целях;

11) не участвовать в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими или нижестоящими либо находящимися с ними в иной зависимости по службе или работе лицами;

12) не допускать фактов принятия подарков или услуг от физических и юридических лиц в связи с исполнением государственных функций;

13) не принимать приглашения во внутригосударственные и зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет казахстанских или иностранных физических и юридических лиц, за исключением случаев, установленных законом;

14) своим отношением к делу и личным поведением способствовать созданию устойчивой и позитивной морально-психологической обстановки в коллективе;

15) противостоять действиям, препятствующим эффективному функционированию государственных органов и надлежащему выполнению служебных обязанностей государственными служащими;

16) не допускать случаев подбора и расстановки кадров по признакам землячества и личной преданности;

17) не допускать и пресекать факты нарушения норм служебной этики со стороны других государственных служащих;

18) придерживаться делового стиля в одежде в период исполнения своих служебных обязанностей.

2. В отношениях с гражданами и юридическими лицами государственные служащие должны:

1) способствовать укреплению доверия граждан к институтам государства;

2) проявлять скромность, не подчеркивать и не использовать свое должностное положение, в том числе при получении транспортных, сервисных и иных услуг;

3) своими действиями и решениями не давать повода для обоснованной критики со стороны общества, не допускать преследования за критику, терпимо относиться к ней, использовать конструктивную критику для устранения недостатков и улучшения своей профессиональной деятельности;

4) не допускать проявлений бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений, в установленные сроки принимать по ним необходимые меры;

5) уважать честь и достоинство человека и гражданина независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств;

6) соблюдать общепринятые морально-этические нормы, уважительно относиться к государственному и другим языкам, традициям и обычаям народа Казахстана;

7) быть вежливыми и корректными.

3. Государственные служащие, имеющие в своем подчинении работников, должны:

1) точно определять задачи и объем служебных полномочий подчиненных в соответствии с занимаемыми ими должностями, не отдавать подчиненным

явно невыполнимых распоряжений и не требовать от них исполнения поручений, выходящих за рамки их служебных обязанностей;

2) не допускать по отношению к подчиненным необоснованных обвинений, фактов грубости, унижения человеческого достоинства, бестактности;

3) не поднуждать подчиненных к совершению противоправных проступков или поступков, не совместимых с общепринятыми морально-этическими нормами.

4. Публичные выступления по вопросам деятельности государственного органа осуществляются его руководителем или уполномоченными на это должностными лицами государственного органа.

Государственные служащие должны вести дискуссии в корректной форме, не подрывая авторитет государственной службы.

5. Государственным служащим не следует публично выражать свое мнение по вопросам государственной политики и служебной деятельности, если оно:

1) не соответствует основным направлениям политики государства;

2) раскрывает служебную информацию, которая не разрешена к обнародованию;

3) содержит неэтичные высказывания в адрес должностных лиц государства.

6. При наличии в адрес государственного служащего необоснованных публичных обвинений в управлении коммерческими организациями и/или занятии предпринимательской деятельностью, лоббировании чьих-либо интересов он должен соответствующим образом обнародовать информацию, опровергающую такие обвинения.

7. В случае публичных обвинений государственного служащего в коррупции ему следует принять меры по опровержению этих обвинений, в том числе в судебном порядке.

8. Соблюдение государственными служащими настоящего Кодекса является их служебным долгом.

9. За нарушение требований, предусмотренных настоящим Кодексом, государственные служащие в установленном законодательством Республики Казахстан порядке могут привлекаться к ответственности. К970167 (ст. 41; гл. 13) К010155

10. Коллектив государственного органа по решению его руководителя может рассматривать факт несоблюдения государственным служащим настоящего Кодекса и выносить по итогам рассмотрения общественное порицание.

## **РОССИЯ**

### **1. Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 7 июля 2004 г. (извлечения)**

#### **Статья 4. Принципы гражданской службы**

Принципами гражданской службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

#### **Статья 16. Ограничения, связанные с гражданской службой**

1. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

- 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленной федеральным законом порядке судимости;
- 3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

- 4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения...
- 5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- 6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;
- 7) наличия гражданства другого государства (или других государств, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации);
- 8) предоставления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;
- 9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

2. Иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением, за исключением ограничений, установленных в части 1 настоящей статьи, устанавливаются федеральными законами.

3. Ответственность за несоблюдение ограничений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, устанавливается настоящим Федеральным законом и другими законами.

### **Статья 17. Запреты, связанные с гражданской службой**

1. В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

- 1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- 2) замещать должность гражданской службы в случае:
  - а) избрания или назначения на государственную должность;
  - б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;
  - в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;
- 3) осуществлять предпринимательскую деятельность;
- 4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

- 5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
- 6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;
- 7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;
- 8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;
- 9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.
- 10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;
- 11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если это не входит в его должностные обязанности;

- 12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также агитации по вопросам референдума;
- 13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;
- 14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;
- 15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

2. В случае, если владение гражданским служащим приносящими доход ценностями бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

3. Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе:

- 1) замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;
- 2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

4. Ответственность за несоблюдение запретов, предусмотренных настоящей статьей, устанавливается настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

### **Статья 18. Требования к служебному поведению гражданского служащего**

1. Гражданский служащий обязан:

- 1) выполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;
- 2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;
- 3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках

установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

- 4) не оказывать предпочтения каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;
- 5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добровольному исполнению должностных обязанностей;
- 6) соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;
- 7) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;
- 8) не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;
- 9) проявлять корректность в обращении с гражданами;
- 10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;
- 11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;
- 12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
- 13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;
- 14) соблюдать установленные правила публичных выступлений и представления служебной информации.

2. Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

### **Статья 19. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе**

1. Конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации и ил Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

2. Случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересо-

ванности, которая приводит или сможет привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

3. Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательное обогащение) в денежной либо натуральной форме, доходов виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 16 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

4. Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от занимаемой должности в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

5. Для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой (далее – орган по управлению государственной службой) образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов (далее – комиссия по урегулированию конфликтов интересов).

6. Комиссия по урегулированию конфликтов интересов образуется правовым актом государственного органа. В состав комиссии входят представитель нанимателя (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве неза-

висимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

7. Составы комиссий по урегулированию конфликтов интересов формируются таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссией решения.

8. Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликтов интересов утверждается указом Президента Российской Федерации.

#### **Статья 20. Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера**

1. Гражданин при поступлении на гражданскую службу, а также гражданский служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

2. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера,ываемые гражданским служащим в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

3. Не допускается использование сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего гражданского служащего для установления или определения его платежеспособности, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных или религиозных объединений, иных организаций, а также физических лиц.

4. Гражданский служащий, виновный в разглашении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера других гражданских служащих или в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, несет ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

5. Сведения о доходах, об имуществе или обязательствах имущественно-го характера гражданских служащих, назначение на должность и освобож-дение от должности которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, представляются для опубликования общероссийским средствам массовой информации по

их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих. Сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера соответствующих гражданских служащих субъектов Российской Федерации предоставляются для опубликования общероссийским и региональным средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих.

6. Положение о представлении сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера гражданского служащего, утверждается соответственно указом Президента Российской Федерации и нормативным правовыми актом субъекта Российской Федерации с учетом требований настоящей статьи.

**2. Указ Президента Российской Федерации  
от 12 августа 2002 года № 885  
«Общие принципы служебного поведения государственных  
служащих»**

В целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе и впредь до принятия федеральных законов о видах государственной службы постановляю:

1. Утвердить прилагаемые общие принципы служебного поведения государственных служащих.
2. Рекомендовать лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и выборные муниципальные должности, придерживаться принципов, утвержденных настоящим Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц.
3. Настоящий Указ вступает в силу со дня его официального обнародования.

**Общие принципы служебного поведения  
государственных служащих**

1. Настоящие Общие принципы представляют собой основы поведения государственных служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных служебных обязанностей.

2. Государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, призван:

исполнять должностные (служебные) обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственного органа;

исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;

осуществлять свою деятельность в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа;

не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных и иных групп и организаций;

исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей;

соблюдать установленные законом ограничения для государственных служащих;

соблюдать политическую нейтральность, исключающую возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений;

соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и представителями организаций;

проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

при угрозе возникновения конфликта интересов – ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, – сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов;

не использовать свое служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, госу-

дарственных служащих и граждан при решении вопросов, лично его касающихся;

воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные (служебные) обязанности;

соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать им в установленных законами случаях и порядке содействие в получении достоверной информации.

3. Государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призван:

принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.





---

Для заметок

---

# КРИЗИС БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

## Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии

*Оболонский Александр Валентинович*

Подписано в печать 06.06.2011  
Печать офсетная  
Тираж 850 экз.

Фонд «Либеральная миссия»  
101990, Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел.: (495) 621 33 13, 623 40 56  
Факс: (495) 623 28 58