

## ЭТИКА И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЕ

**Оболонский А.В.\***

### Аннотация

*Статья посвящена критически важной, по мнению автора, проблеме этического регулирования служебного поведения государственных служащих. Он рассматривает комплекс этико-правовых механизмов как один из наиболее эффективных в современных условиях путей преодоления очевидно неблагоприятного положения, сложившегося в данной сфере общественной жизни. Поскольку это не только российская проблема и этическим аспектам уделяется большое внимание во многих странах, автор рассматривает ситуацию с более широких теоретических позиций, а также обращается к международному опыту. В частности, наибольшее внимание уделено Канаде, где этическое регулирование государственной службы значительно развито и где в этом отношении достигнуты большие успехи. Этические кодексы рассматриваются как «моральные навигаторы» в современном усложнившемся мире, поскольку 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 и соответствует ли их поведение нормам и стандартам общественной морали. От этого зависит степень доверия общества к носителям государственных должностей. В работе подробно анализируются кодексы административной этики разных уровней, а также обеспечивающая их реальное соблюдение «этическая инфраструктура». Особое внимание уделено роли руководителя, а также моральным самоограничениям чиновников и контролю над ними. Отдельно обсуждено соотношение моральных и правовых норм, а также современная российская ситуация в данной области.*

**Ключевые слова:** государственная служба; этика; этические кодексы; канадский опыт; общественные ценности; право; чиновник.

**П**роблематика этико-правового регулирования поведения государственных служащих стала в последние годы одной из ключевых. Причиной этого, подходу к данной проблеме, практическим механизмам регулирования, возникающим в связи с этим дилеммам и посвящена статья. Она строится на изучении как отечественного, так и международного опыта. Особое внимание автор уделяет этическому регулированию поведения

\* Оболонский Александр Валентинович – доктор юридических наук, профессор кафедры Государственной и муниципальной службы факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101990, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: aobolonsky@hse.ru

государственных служащих Канады, поскольку там достигнуты в этом отношении значительные успехи, а также потому, что именно канадский опыт может оказаться наиболее приемлемым для России. По ряду параметров Канада и Россия имеют много общего. К сожалению, это не относится к показателям, ведь Канада, согласно международным индексам, находится на пятом месте в мире по качеству государственного управления и на шестом – по уровню коррупции.

Как известно, последние десятилетия государственная служба переживает период самых серьезных перемен, может быть, лет за сто. Эти перемены затрагивают основы долгое время безраздельно господствовавшей веберовской парадигмы рациональной бюрократии и саму логику отношений между исполнительной властью и обществом. Процесс этот многофакторный, довольно болезненный, сопровождающийся как успехами, так и неудачами, «приливами» и «отливами» и, похоже, еще не достигший своего пика<sup>1</sup>. Его субъективное восприятие как аналитиками, так и находящимися «внутри» процесса работниками госаппарата также неоднозначно. Одни стараются его не замечать, другие недооценивают его масштабы, значение и историческую необратимость, но, так или иначе, эти перемены – основная черта меняющегося на наших глазах мира, происходящих в нем «тектонических сдвигов».

На исходе XX в. государственная служба многих государств столкнулась с двойным кризисом – и общественного доверия к себе, и собственной эффективности. В разных странах, прежде всего англо-саксонских, начались поиски новой ее модели. Первой развернутой концепцией стал так называемый New Public Management (NPM), в 1990-е гг. рассматривавшийся как панацея. Однако, приведя к довольно существенным улучшениям, он принес и значительные издержки, породил новые проблемы. В частности, возник слой «привилегированных контракторов», получающих выгодные государственные заказы не благодаря оптимальному предложению своих услуг и тем более их наилучшему исполнению по соотношению «цена-качество», а вследствие своих «особых» тесных связей с заказчиками. Возникло новое поле для масштабной коррупции. Особенно это коснулось стран «транзита», находящихся лишь на переходе к устойчивым формам демократии с независимой судебной системой и эффективным общественным контролем. Но не только их: даже в США в рамках реализации идеи «контрактного государства» сложился так называемый «железный треугольник» (Iron Triangle): под данным термином понимаются тесные связи распределяющих государственные заказы правительственных служб с «избранными» корпорациями, которые благодаря этому почти монополизировали получение выгодных государственных контрактов. Поэтому изначально завышенные ожидания, связанные с внедрением модели NPM, породили определенное разочарование в ней самой, что стало одной из причин возникновения консервативного движения «назад к Веберу», в рамках которого была выдвинута концепция «качественного управления» (Good Governance), а также концепция «партисипативного управления» (Participatory Government), пытающаяся, не утратив достоинств и преимуществ NPM, устранить его крайности и недостатки на путях расши-

рения сферы общественного участия и контроля административных органов, создания «сетевого государства» и т.д., пока не обрела ясных институциональных очертаний. Впрочем, эти вопросы мы довольно подробно рассматривали, в частности, в статье, опубликованной в нашем журнале в прошлом году (Оболонский, 2014), а также в статье, посвященной возможным новым моделям комплектования кадров государственного аппарата, написанной в соавторстве с А. Барабашевым (Барабашев, Оболонский, 2013).

## Этический кодекс – моральный «навигатор» в усложнившемся мире

Этический компонент – один из центральных в создании новой модели госслужбы. Регулирование служебного поведения чиновников на морально-ценностном уровне и жесткий контроль за соблюдением ими высоких этических стандартов – необходимые условия реального повышения качества государственного управления, социальной эффективности государства в целом и, в итоге, повышения по отношению к нему уровня общественного доверия. Значительное увеличение внимания к проблематике административной этики – один из ведущих векторов реформирования.

Впрочем, в некоторых странах исходные предпосылки для этого процесса сложились и ранее. Например, в США первый Кодекс этики правительственной службы появился еще в 1958 г., правда сначала в форме резолюции Конгресса. Но примерно через двадцать лет после этого этические начала государственной жизни начали становиться объектом достаточно жесткого социального контроля и регламентации, в том числе и на законодательном уровне. Было признано, что *жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали* (подробнее об этом см.: Оболонский, 2002, с. 120–124, 160–161). Отсюда и внимание к этическим кодексам (эти своды норм, определяющие стандарты поведения, могут иметь разные названия) во всех публично-властных институтах западных стран.

В России же, в силу трагических особенностей ее истории (не говоря о вошедших в моду политиканских спекуляциях на специфике нашей якобы «уникальной ментальности» и «особой духовности»), подобный процесс по меньшей мере, запаздывает. Это связано и с современными, и с историческими обстоятельствами. Здесь предлагаем рассмотреть современные.

В постсоветские годы, осваивая новую для нескольких поколений «алгебру» жестких рыночных отношений, мы подзабыли о внеэкономических, моральных мотивах человеческого поведения, о том, что «не хлебом единым жив человек». Но неприглядные реалии жизни продемонстрировали последствия подобной односторонности. В частности, в контексте необходимости решить проблему ограничения бюрократического произвола и коррупции это предполагает повышение внимания к моральным качествам чиновничества, к проблемам административной морали.

К тому же следует учитывать, что принятие на вооружение методов деятельности, используемых в частном менеджменте (NPM), помимо достоинств несет и определенные опасности. В частности, происходит неизбежное расширение «серой зоны» – сферы личного усмотрения служащих на грани закона. А это, естественно, повышает требования к их моральным качествам. Технологически и методически сближаясь с коммерческими структурами, *госслужба не должна и не может утратить свою специфику, качественно отличающую ее от других организаций и общественных институтов. Главное в этой специфике – ее назначение – служить общественным интересам, а не интересам «начальства» или отдельных промышленно-финансовых групп (что, впрочем, отнюдь не исключает одно другого). А чтобы обеспечить это в условиях изменений, необходимо особое внимание к моральным принципам и ценностям служащих.* В противном случае госслужбу неизбежно захлестывает вал коррупции и прочих злоупотреблений, связанных с возможностью торговать от имени государства влиянием, разного рода экономическими и административными ресурсами. Ведь в условиях аутсорсинга возникли новые формы конфликта интересов, порой с трудом улавливаемые традиционными юридическими инструментами.

Помимо этого, есть еще и собственно политическая (не путать с политиканской) необходимость резко повысить внимание к моральному аспекту госслужбы. Она обусловлена серьезным и опасным в условиях даже ограниченной демократии падением уровня доверия населения к чиновничеству. Хотя тотальное недоверие к чиновникам справедливо лишь отчасти и во многом связано с более широкими причинами – общим кризисом доверия почти ко всем государственным институтам, а также с возросшими требованиями и политическими ожиданиями граждан, – игнорировать данное обстоятельство было бы непросительной политической слепотой.

Во-первых, *доверие граждан – одна из фундаментальных основ демократии.* И не только демократии. Ведь советский строй далеко не в последнюю очередь рухнул из-за того, что полностью исчерпал ресурс доверия граждан. Другое дело – последующее драматическое развитие событий, когда под прикрытием сладкозвучной демократической риторики во многом произошла «реприватизация государства», отчасти новыми людьми, отчасти прежней номенклатурой. В итоге люди поверили в демократию, а их снова обманули. И этот кризис доверия, распространившийся на демократические институты, – может быть, ключевая, базовая причина многих сегодняшних проблем и удручающих политических «гримас» наших дней.

Во-вторых, люди, как известно, во многом живут в мире своих субъективных представлений о жизни, в том числе о власти, которая в демократическом обществе обязана стремиться улучшать эти представления и, во всяком случае, приближать их к реальности. Поэтому моральный аспект поведения государственных служащих очень важен и с точки зрения публичной политики.

И еще один момент: компьютерная революция, беспрецедентно расширив наши возможности, одновременно породила и новые проблемы, усложнила наш мир. В частности, поскольку многие рутинные операции

и даже сложные интеллектуальные задачи «отданы» роботам и компьютерам, за человеком остается нравственная ответственность за выбор решений, за принятие либо отвержение предлагаемых умными машинами вариантов. Не только бесперспективно, но даже опасно пытаться вносить в машинное программирование связанные с моралью критерии. На заре эры роботов один из фантастов предлагал ввести в качестве «первого правила робототехники» принцип абсолютного запрета на нанесение вреда человеку. Однако сейчас очевидно, что подобные «простые» решения не работают. Сами этические дилеммы бесконечно усложнились. И решать их, кроме человека, некому. Как предвидел еще лет тридцать назад Д.С. Лихачев, «на человека ляжет тяжелейшая и сложнейшая задача быть человеком... нравственно отвечающим за все, что происходит в век машин и роботов» (Лихачев, 1989, с. 106).

Первыми практическими шагами в решении проблем, о которых идет речь, представляются широкое обсуждение и внедрение в аппарат этического кодекса (кодекса поведения) служащего, что было предусмотрено еще первой Федеральной программой реформирования государственной службы, утвержденной Президентом в конце 2002 г. Тогда же им был издан Указ от 12 августа 2002 г. N 885 «Общие принципы служебного поведения государственных служащих». С тех пор сделаны определенные, хотя, на мой взгляд, явно недостаточные, шаги в плане внедрения этих принципов. К рассмотрению сегодняшней ситуации в данном аспекте мы обратимся в заключительном разделе статьи. А пока обсудим более общие вопросы.

В частности, думается, должно быть несколько таких кодексов, содержащих как единые для всех нормы, так и учитывающие специфику должностей разного уровня, разных сфер деятельности. Ведь очевидно, что определенные действия людей, в том числе и чиновников, по своей природе гораздо эффективней регулируются не юридическими, а неформальными (но от этого не менее действенными) нормами групповой – в данном случае административной – морали и нормами индивидуальной нравственности. А групповые нормы на разных уровнях и в разных областях деятельности не во всем совпадают. Поэтому представляется, что кодексы должны содержать как общую, единую для всех, часть, так и часть особенную, отражающую специфику вида деятельности и регулируемой сферы. К тому же следует учитывать региональные и национальные особенности моральных норм и стандартов. И формально были сделаны какие-то шаги по этому пути: в ряде областей РФ приняты подобные кодексы. А оценка данной практики как формальной связана с тем, что документы эти практически не отличаются друг от друга, представляя наборы правильных, но общих слов, будто списанных под копирку из одного источника.

Профессиональная этика госслужащего, как, впрочем, и любая корпоративная этика, обладает существенной спецификой. Между тем многие чиновники имеют о ней весьма смутное либо искаженное представление или относятся к ней с пренебрежением. Те же, кто всерьез стремится руководствоваться нормами служебной морали (а таких людей в аппарате немало), вынуждены методом проб и ошибок вырабатывать свою, «индивидуаль-

ную» версию этического кодекса. Вряд ли подобные благие по своей мотивации намерения могут послужить альтернативой общим документам, которые задают базовую систему нравственных, этических ориентиров, давая рекомендации по поведению в «щекотливых» ситуациях и ясно обозначая область «табу» для служащего. Ведь очевидно, что легче поступать правильно, когда знаешь, что под этим подразумевается. А наиболее ясной формой описания «правильного» поведения многие, и не без оснований, считают его нормативное закрепление. Более того, в правовой и этико-правовой литературе можно даже встретить утверждения, что отсутствие писаных норм в какой-либо области – свидетельство неблагополучия.

Прежде всего, проблема кодификации норм служебного поведения касается сферы *конфликта интересов* – наиболее типичной и острой в данном отношении, – но ею не исчерпывается. И разумеется, необходим механизм контроля за соблюдением этических норм, достаточно тонкий и учитывающий специфику именно морального регулирования поведения. Изучение как зарубежного, так и отечественного опыта показывает, что даже сам факт возникновения такого документа и его обсуждения в административных коллективах послужил бы повышению уровня административной морали, в чем наш аппарат сегодня так нуждается. Выражаясь высоким, но в данном случае уместным стилем, *дух «общественного служения» должен лечь в основу кодексов административной этики*. А в более общем политическом плане именно *этика есть сердце демократии*.

В связи с этим интересны так называемые парадоксы Томпсона. Этот американский ученый, рассуждая о существовании определенных различий между правительственной и частной этикой, сформулировал три парадокса (Thompson, 1992, pp. 52–60). Первый: хотя этика порой кажется менее важной, чем все остальные вопросы, но, поскольку она косвенно влияет на все принимаемые решения, в конечном счете она оказывается самой важной. Второй: моральные добродетели частной жизни (например, такие как застенчивость, нежелание привлекать внимание к собственной персоне) не всегда являются добродетелями в жизни публичной. Третий: негативное с точки зрения общественной морали впечатление от тех или иных поступков государственного служащего, даже если оно на самом деле ошибочно, тем не менее все равно играет отрицательную роль, ибо подрывает доверие к правительству и, в более широком смысле, к демократии в целом. Поэтому чиновник обязан быть особенно щепетилен в своем публичном поведении, причем как на службе, так и вне ее. Иначе говоря, *соответствие поведения облеченных полномочиями должностных лиц неким достаточно высоким стандартам – цена веры общества в демократию*. И пренебрежение этим правилом в нашем обществе стало одной из главных причин произошедшей за последнее десятилетие дискредитации демократических институтов в общественном сознании. Последствия этого мы, увы, наблюдаем.

Некоторые авторы даже говорят о наступлении «этической эры» в управлении. Не берясь оценивать степень справедливости столь максималистского утверждения, отметим, однако, что разработка и принятие

этических (под разными названиями) кодексов стали знаменем времени во многих странах (Оболонский, 2014, с. 254–435)<sup>2</sup>. Например, в Канаде существует два варианта этических кодексов: один – для служащих 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). Кроме того, существует отдельный 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 действенными 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 не из писанных абстрактных правил, а из поведения реальных людей, а применительно к госслужбе – из ролевых моделей поведения коллег и начальников. Если не существует хотя бы принципиального совпадения между двумя этими «векторами», направляющими поведение, иными словами, если нормы не укоренены в культуре, то никакие указы и своды правил не будут по-настоящему действенны. По своей сути кодексы – это нечто вроде «морального контракта», заключаемого между администрацией и служащими. Вместе с тем нарушение норм этических кодексов влечет, как уже отмечалось, не только моральные, но и юридические, главным образом дисциплинарные, санкции.

Например, в канадском Кодексе ценностей и этики государственных служащих 2003 г. мерам по преодолению конфликта интересов посвящена целая глава. Она занимает несколько страниц, и в ней перечислено множество обязанностей служащего, которые следует выполнять во избежание конфликта, способы его действий в различных ситуациях, а также конкретные разновидности возможных «искушений», как, например, подарки, оказание особого гостеприимства, предложение иных экономических выгод. Вот некоторые из этих норм:

- служащие обязаны вести свои частные дела таким образом, чтобы их официальные обязанности не могли породить реального или потенциального конфликта интересов;
- если конфликт все же возникает, то он должен быть решен в пользу общественного интереса;
- служащие не должны получать экономической выгоды от своих служебных действий;
- служащие не должны превышать свои полномочия или передавать не подлежащую публичной огласке информацию в целях создания преимуществ отдельным физическим или юридическим лицам во взаимоотношениях тех с правительством;
- служащие не должны принимать никакие подарки либо услуги, могущие повлиять на их объективность при выполнении служебных обязанностей. (Впрочем, в данном пункте допускается возможность принятия

сувениров и иных мелких знаков внимания, не выходящих за пределы обычных форм вежливости и гостеприимства и не могущих поставить под сомнение честность служащего или организации.) Если же отклонение подарка или тому подобное невозможно, то служащий обязан письменно сообщить об этом руководству и получить письменное распоряжение относительно дальнейших действий;

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

Нарушение положений данной главы влечет уголовную ответственность. В уголовном кодексе Канады (§ 121, п. 3) в разделе о соотношении этики и права прямо указывается, что каждый служащий или иное официальное лицо, которое требует, принимает или соглашается принять, прямо или косвенно, непосредственно или через членов своей семьи, какое-либо вознаграждение, выгоду или услугу от лица, имеющего деловые связи с правительством, если он только письменно не сообщит об этом руководителю своего подразделения, совершает тем самым преступление, причем доказательство отсутствия данного нарушения лежит на нем самом. Важно обратить внимание, что законодатель считает данный вид преступлений столь тяжелым и общественно опасным, что по отношению к нему даже не в полной мере действует принцип презумпции невиновности.

Чтобы быть реально действующим, этический кодекс не должен ограничиваться простым перечислением общих положений и правил. Их следует конкретизировать. Один из возможных путей – приведение в комментариях к статьям или в приложении конкретных примеров проблемных ситуаций и вариантов правильного и неправильного способов их разрешения<sup>3</sup>. Отдельные его нормы также целесообразно адаптировать к специфике характера деятельности той или иной организации либо типа организации, ибо в каждой сфере есть свои специфические коррупционные «соблазны» и иные дилеммы морального характера. Представляется также полезным обозначить санкции за нарушение норм, при этом не подменяя, разумеется, санкций чисто правового характера. К числу таких «санкций» можно отнести придание нарушения публичности, влияние нарушений на карьерное продвижение, угрозу в необходимых случаях передачи материалов для административного наказания либо уголовного преследования.

Итак, этические кодексы – это специфический вид нормативных документов, в которых переплетены нормы права и морали. Об их отличиях от кодексов юридических будет сказано ниже, при рассмотрении вопроса о соотношении этики и права. Сейчас кратко резюмируем их цели:

- 1) задать моральные стандарты поведения, снабдив госслужащих своего рода «моральным компасом» для ориентировки в неоднозначных ситуациях;
- 2) четко обозначить границы допустимого поведения;
- 3) минимизировать риски, связанные с ситуациями конфликта интересов, а также другими возможными злоупотреблениями должностным положением.



## Компоненты «этического режима»

Итак, кодексы задают служащим ролевую модель поведения. Но они ни в коей мере не являются ни панацеей, ни даже гарантией их соблюдения. Любые написанные в них красивые и верные слова без практических инструментов, их подкрепляющих, останутся лишь сотрясением воздуха. Хуже того, видя вопиющий разрыв между прокламируемыми высокими нормами и «грубой» реальностью, скептики, т.е. люди, изначально не слишком верившие в действенность моральных регуляторов, могут превратиться в циников. Чтобы избежать этого, необходимы механизмы, обеспечивающие практическое функционирование заложенных в кодексах принципов, своего рода «этическая инфраструктура». Ее основа – комбинация убеждения, воспитания и достаточно жесткого контроля действий, доходов и расходов служащих, особенно в коррупциогенных зонах деятельности госорганов. Обращусь опять к опыту Канады, представляющемуся наиболее полноценным и интересным в данной области.

Механизмы практической поддержки представлены, например, советниками, 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 носят доверительный, конфиденциальный характер. Лиц, обратившихся к советнику, не регистрируют, их имена не упоминаются при контактах с руководством организации, на которую они жалуются. Возможен и звонок по бесплатному телефону, при котором даже тот, к кому обратились, не знает имени обратившегося. Иными словами, это должен быть человек, к которому служащий может безбоязненно обратиться за советом или даже с жалобой, т.е. специальное должностное лицо вне структуры обычной подчиненности, которое имеет право компетентно давать советы и рекомендации относительно поведения в «щекотливых» ситуациях.

Некоторые (впрочем, пока далеко не все) канадские ведомства ввели у себя нечто вроде «службы омбудсмена» (вариант – «службы доверия»). Для этого они заключили договор с независимой фирмой, в штате которой состоят профессиональные советники, выполняющие функции нейтральной «третьей стороны», в обязанности которой входят: дача служащим рекомендаций, расследование поступивших жалоб, а также ведение переговоров в случаях дискриминации или иных неправильных действий руководителей по отношению к 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 так-

же уже существующие, но пока находящиеся в стадии отработки способы раскрытия нарушений.

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 документа, имеющего официальный статус, в котором зафиксированы присущие государственной службе этические ценности;
- этический кодекс (или кодекс поведения) как наиболее приемлемая форма такого документа, фиксирующий общие моральные принципы поведения служащего;
- описание в рамках кодекса, обычно в качестве комментария к каждому из принципов, практических форм его проявления и нарушений на конкретных примерах;
- ссылки на закрепленные в кодексах этические нормы в общих документах, касающихся госслужбы (например, в коллективных договорах между правительством и профсоюзом служащих);
- адаптация общих норм кодекса применительно к специфике конкретной организации;
- наличие положений (санкции, предание публичности) за нарушение положений кодекса;
- наличие уполномоченного или «комиссара» (Commissioner) по этике, обладающего как консультативными, так и административными межведомственными полномочиями по отношению к эшелону старших государственных служащих в правительстве (недавно эта должность была слита с вновь образованной позицией «комиссионера» по этике членов парламента);
- наличие советника или комитета по проблемам этики внутри департамента или агентства;
- обучение нормам этики как представителей высших эшелонов госслужбы, так и 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 так называемые трибуналы для персонала госслужбы (Public Service Staffing Tribunals), по сути представляющие разновидность административных судов.

Контроль за соблюдением вышеперечисленного возложен в большинстве канадских учреждений на заместителей их глав. Помимо формальных обязанностей они должны постоянно поощрять и поддерживать в своих организациях диалог о моральных ценностях госслужбы и возникающих в связи с этим сложностях, внедрять организационные механизмы для разрешения такого рода проблем, в частности помогать служащим предотвращать

и разрешать коллизии, связанные с конфликтом интересов, обеспечивать конфиденциальность информации, подаваемой служащими относительно нарушений в учреждении этических норм. Результаты своей работы и предложения по совершенствованию деятельности в данном направлении они регулярно докладывают «наверх».

Помимо заместителей руководителей учреждения в каждом учреждении есть еще и так называемый «куратор». Перевести на русский название его должности – Public Service Integrity Officer – можно лишь приблизительно: лицо, ответственное за честность (вариант – за 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, он подготавливает на эту тему ежегодный доклад, который в конечном счете поступает в парламент. В целом нетрудно заметить, что с повышением внимания к этическим вопросам разрастается и количество лиц, и число структур, занятых этой работой. Помимо государственных органов в этическую инфраструктуру входит и профессиональный союз, объединяющий государственных служащих.

Для «этического режима» важным является фактор наличия у служащего морального авторитета, *служебной репутации*. 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, как следствие, ожидание характера его действий в будущем. Таким образом, репутация обращена и «назад», и «вперед». С одной стороны, в ней отражено положительное либо отрицательное отношение к прошлой деятельности служащего, с другой – она оказывает влияние на его роль и место в дальнейшем, в частности на его роль и место в последующей совместной работе коллектива. Возможно даже, что служебную репутацию следует рассматривать как один из интегрирующих компонентов «этического режима». Применительно же к современной России приходится констатировать, что понятие репутации, к сожалению, у нас как-то размылось, а значимость ее в глазах общественного мнения девальвировалась.

## Роль руководителя

Это далеко не последний по важности элемент здорового «этического режима». Вспомним старую русскую поговорку: «Рыба с головы гниет» или ее английский вариант: «Лестницу метут сверху». Соответственно, поведение, личный пример руководителей всех уровней задают общий дух того или иного морального климата в организации. Представляется, что личные качества и поведение руководителей, особенно на высших уровнях руководства, – важнейший фактор поддержания ценностей государственной службы, а сами руководители выполняют роль «моста с двусторонним движением», обеспечивая баланс между давлением со стороны политиков, с одной стороны, и квалифицированным мнением специалистов-служащих, а отчасти и ве-

домственными 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) 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, как и вообще на гражданской службе, чисто авторитарный стиль является и неэффективным, и морально неприемлемым, поскольку он порождает отчуждение и сковывает инициативу служащих. Наиболее продуктивно сочетание названных стилей в разных пропорциях в зависимости от специфики коллектива и решаемых им задач. В частности, это зависит от наличия в 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 здорового морального климата. Весьма существенно, когда руководитель относится к своим сотрудникам не как к функциональным «винтикам», а демонстрирует уважение к личности служащего, к его достоинству.

Далее, руководитель должен поддерживать с подчиненными режим диалога, в том числе инициировать обсуждение моральных аспектов госслужбы. Это одна из его обязанностей. В Канаде переподготовка руководителей всех уровней, особенно высоких, непременно включает связанный с этим круг вопросов.

Между руководителем и подчиненными должны существовать отношения взаимного доверия. И здесь очень важна норма, обозначаемая как «*возможность говорить начальству правду*», не исключая и тех случаев, когда 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.

Руководитель любого уровня должен быть вдвойне морален, ибо любой его проступок дает негативный резонанс, отражаясь на репутации представляемого им органа, а порой и на репутации государства в целом. Пренебрежение этим, как и вообще девальвация ценности репутации, – беда, драма всего нашего постсоветского периода существования. Кичливость, подчеркивание своей начальственной «особости», хвастливая демонстрация богатства, недоступного другим уровням жизни, VIP хамство, в том числе на дорогах, и многое другое, что, к сожалению, из отклонений превратилось у нас почти в неформальную норму свидетельства морального разложения человека, его морального несоответствия занимаемому посту, независимо от чисто деловых качеств.

Например, в филиппинском кодексе поведения чиновника есть норма, согласно которой жилище государственного служащего не должно качественно отличаться в лучшую сторону от жилья большинства людей на территории, находящейся под его юрисдикцией. Кажущаяся на первый взгляд расплывчатой, она именно благодаря этому обладает некой универсальностью, ибо оперирует не деньгами или метрами, а апеллирует к пусть субъективной, но потому и важной оценке со стороны окружающих, местного общественного мнения. Ведь местные стандарты, уровень жизни качественно различны. И если в бедной деревне где-нибудь на тех же Филиппинах, где даже дом под железной крышей в окружении крытых пальмовыми листьями хижин может стать вызовом и свидетельством «нетрудовых доходов», то в месте благополучном и особнячок посреди подобного же рода домов вряд ли вызовет у окружающих особые негативные эмоции или подозрения.

Представляется, что нечто подобное филиппинскому опыту весьма пригодилось бы и в России, особенно в депрессивных регионах, где местные «царьки» благоденствуют и самоуправствуют посреди полунищего и бесправного населения. Коррупцию же вообще стоит отнести к числу особо опасных государственных преступлений. Она по своим социальным последствиям даже опасней насильственных преступлений и грабежей, ибо насильник и грабитель действуют от своего лица либо, максимум, от лица своей шайки. Коррупционер же прикрывается щитом государственных полномочий, да к тому же при нынешнем состоянии нашей правоохранительной системы защищен гораздо больше рядового гражданина. Поэтому его преступные действия бьют по престижу самого государства, оказывают разрушительное действие на общественную мораль.

Суммируя изложенное, еще раз отметим, что *регулирование деятельности служащих на уровне ценностей и этики – одна из важнейших предпосылок социальной эффективности государства, одно из главных направлений его реформирования*. По целому ряду причин акценты в современной госслужбе смещаются с формальных норм на фундаментальные ценности. Но чтобы движение в этом направлении было успешным, необходимо самое серьезное внимание и отношение к нему со стороны высшего руководства. Как заметил некогда один из моих высокопоставленных канадских собе-

седников, если руководство само не верит в важность этики, то связанные с ней программы лучше и не начинать, ибо если не проявлять решительность и последовательность в этом деле, если ограничиваться полумерами, то единственным результатом станет то, что «скептики станут циниками».

В этом отношении следует понимать, что этические кодексы – это прежде всего профилактические документы, главная цель которых предупредить должностные проступки и преступления. Иными словами, их главный адресат – служащие, еще не вступившие на путь нарушений и стремящиеся их избежать. А для тех чиновников, которые уже стали коррупционерами или совершили иные нарушения закона, существуют другие кодексы и иные меры воздействия на них.

В целом процесс «этизации» госслужбы достаточно продолжителен. По оценкам канадских экспертов, на достижение кардинальных успехов на этом пути и получение значительного положительного эффекта может уйти 5–10 лет. И важнейшую роль наряду с описанными мерами должна сыграть охватывающая все уровни госслужбы система «этического тренинга».

## Моральное самоограничение чиновников и контроль над ним

Важный аспект административной этики – *моральное самоограничение*, т.е. более высокие, чем по отношению к остальным гражданам, требования к себе. Ведь чиновник имеет больше возможностей, нежели рядовой гражданин, и именно поэтому на него налагается больше ограничений и самоограничений. *Не всё практически возможное и достижимое должно быть для него морально приемлемым.* Не будем здесь рассуждать о материальных привилегиях, коррупционных возможностях использования служебного положения для получения личной выгоды или благ и тем более о рутинной житейской аморальности и т.п. Это отдельная и очень болезненная для нашего общества тема. Здесь же хотелось бы обратить внимание на самоограничение должностного лица при выборе им тех или иных действий, той или иной линии поведения в рамках его полномочий. Иными словами, *не всегда то, что дозволяет ему закон, допустимо с моральной точки зрения*, тем более что закон зачастую предоставляет должностным лицам, действующим от лица государства, возможность широкого выбора вариантов поведения.

Другая сторона той же проблемы – *необходимость существования многообразных форм контроля над должностными лицами*, в первую очередь контроля общественного, делающего их поступки и даже мотивы поступков известными для граждан, а саму власть – прозрачной. Ведь, как известно, государственная власть по своей природе склонна к секретности, к набрасыванию на себя флера таинственности. А завеса тайны – благоприятнейшая среда и для ошибочных решений, и для прямых злоупотреблений. И именно поэтому в демократическом обществе власть в той или иной мере находится под прицелом общественных «прожекторов». Не случайно, например, в Англии очень важным является определение *политики как «публичной сферы»*, а в США после Уотергейтского скандала был принят целый ряд законов о прозрачности правительства, получивших общее наимено-

вание Sun shine laws (Законодательство солнечного света). На сегодняшний день законы об открытости информации, о доступе к ней граждан приняты под разными названиями более чем в пятидесяти государствах мира. Россия, увы, пока не входит в их число.

## Этика и право («морализация» права)

Обратимся теперь к важной проблеме *соотношения морали и права*, моральных и правовых механизмов, тем более что на этот счет существуют достаточно различающиеся точки зрения. Вообще вопрос о соотношении и взаимосвязи этих двух видов социальной регуляции человеческого поведения принадлежит к числу «вечных».

Еще в начале 1970-х гг. Я.З. Хайкин предложил достаточно четкий и даже прогрессивный по тем временам взгляд на проблему. Согласно его определениям, «мораль – это форма общественного сознания, отражающая противоречие внутри социальной общности между личными (элементными) и структурными ее интересами, разрешение которого для поддержания целостности общности как единой системы требует исторически определенного способа корреляции этих интересов» (Хайкин, 1972, с. 31). Далее он отмечал, что это осуществляется посредством двух видов норм – моральных и правовых, которые в совокупности и представляют собой социальные нормы. Право же – это «исторически определенная коррелятивная форма, обеспечивающая целостность общественной системы, посредством принудительного подчинения всех личных и групповых интересов особому интересу государственной власти» (там же, с. 110)<sup>4</sup>. Разумеется, подобная конструкция неслучайно отчитливые «родимые пятна» социалистической школы обществоведения в ее советском варианте, что проявилось прежде всего в бескомпромиссном подчинении всего личного и даже группового государству. Но, учитывая рамки этих ограничений, она выглядит по крайней мере достаточно вразумительно и логично.

В дальнейшем, особенно на излете советских времен и непосредственно после них, дискуссия на эту тему значительно оживилась и обострилась, что несомненно пошло на пользу науке. В результате выкристаллизовались два подхода – позитивистско-нормативистский и либертарный. В рамках первого – так называемого «чистого учения о праве» (формулировка австрийского классика нормативистской юриспруденции Г. Кельзена) – право отождествляется с действующим законодательством. Либертарная же доктрина придерживается более широких позиций: для нее *не всё, что закон, то право*, и, напротив, некие идеальные идеи не перестают быть правовыми лишь оттого, что они почему-либо не закреплены в законодательстве той или иной страны. Таким образом, в понятие права вводятся сущностные критерии.

В качестве таких критериев либертариисты называют *формальное равенство субъектов и меру их свободы*. Последнее обстоятельство очень важно. Вот как об этом писал ведущий теоретик в данной области В.С. Нерсисянц: «Наблюдаемый в истории прогрессирующий процесс освобождения людей от различных форм личной зависимости, угнетения и подавления – это одновременно и правовой прогресс, прогресс в правовых (и государственно-

правовых) формах выражения, существования и защиты этой развивающейся свободы. В этом смысле можно сказать, что всемирная история представляет собой прогрессирующее движение ко все большей свободе все большего числа людей. С правовой же точки зрения этот процесс означает, что все большее число людей (представители все новых слоев и классов общества) признаются формально равными субъектами права» (Нерсесянц, 1996, с. 6).

Есть, однако, определенный парадокс в том, что этот весьма прогрессивный и гуманистический по своей интенции подход в крайних формах ведет к неоправданному правовому максимализму и даже экспансионизму, при котором все другие виды норм объявляются более низкими, нежели нормы правовые. И если у Нерсесянца эта мысль выражена в умеренной форме<sup>5</sup>, то некоторые его последователи пошли значительно дальше, вообще отрицая внеправовой смысл морали и выходя тем самым за границы и логики, и общепринятой в науке диверсификации различных нормативных регуляторов, да и вообще здравого смысла. Вот как, например, обходится с одним из ключевых моральных понятий – справедливости – один из достаточно серьезных либертарных теоретиков государства и права, В.А. Четвернин: «Справедливость интерпретируется как моральный принцип, но в действительности это *юридическая* категория, выражающая сущность права... Моральная интерпретация права вносит путаницу в общественное правосознание и в теорию права, не способствует формированию юридического правопонимания» (Четвернин, 2003, с. 38–39). Однако представляется очевидным, что категории и справедливости, и свободы, и равенства в своей основе являются социально-философскими, т.е. *метаправовыми*. Право же, при всем его значении и действенности, – лишь одна, причем далеко не всегда самая действенная и распространенная форма инкорпорирования базовых моральных категорий в реальную жизнь. Моральные нормы имеют для этого свои механизмы – как внешние, так и внутренние, – о чем выше уже говорилось. Что же касается «путаницы», которую они якобы вносят в теорию права, то если это действительно так, то логичней отнести это обстоятельство к несовершенству самой теории. Да и вообще, думается, что «стройность» теории, достигаемая за счет снижения ее адекватности, – сомнительная ценность даже в рамках чистой науки, не говоря уж о ее более широком предназначении – способности отражать и объяснять реальность. Поэтому представляется, что либертарная конструкция правопонимания, по крайней мере в ее крайних формах, подразумевающих максимально расширительное толкование понятия права, есть некая идеальная модель, недостаточно привязанная к социально-исторической реальности и общественной психологии. Стремление же поглотить понятие справедливости (к которому, кстати говоря, мораль отнюдь не сводится) лишь ее юридическим аспектом выглядит, очевидно, неисторичным и потому неоправданным. Ситуацию, при которой мораль и право каким-то образом «сольются», в лучшем случае можно представить лишь умозрительно, в рамках какого-либо весьма оптимистичного образа «идеального будущего», не более того. С моей точки зрения, закон, не имеющий опоры в моральном сознании лиц, обеспечивающих его исполнение, а также «прочих» граждан, может стать и нередко становится



либо весьма опасным инструментом манипуляций, либо не применяемой на практике декларацией. Примеров тому в практике управления, да и вообще в нашей жизни, к сожалению, более чем достаточно.

Впрочем, не все адепты правового либертаризма стоят на крайних позициях. Например, Н.В. Варламова вполне признает ограниченность сферы действия правовых механизмов: «Право и не претендует на упорядочение всех сфер и сторон жизнедеятельности человека» (Варламова, 2003, с. 97). Но и она почему-то связывает преобладание внеправовых механизмов регуляции лишь с неразвитыми, системоцентристскими цивилизациями, а прогресс интерпретирует как экспансию правового начала. Однако это не соответствует современным тенденциям динамики соотношения правовых и моральных регуляторов, причем и в тех странах, которые при всем желании нельзя отнести к числу неразвитых или принадлежащих к системоцентристскому типу цивилизации, – в США, Англии, Канаде, где происходит отнюдь не «вытеснение» правом других видов норм, а скорей их сближение, даже соединение, а порой и смешение в единых документах.

Вообще в англосаксонской системе и традиции граница между правом и этикой выглядит гораздо менее жесткой, нежели в континентальной правовой системе. Думается, корни этого восходят еще к XVII в., к идее так называемых *covenants*, т.е. договоров об условиях и принципах совместной жизни, заключавшихся первыми американскими поселенцами внутри каждой из общин, но при этом перед лицом и даже как бы с участием Бога. Возможно, отчасти с этим связана и тенденция утверждения этических кодексов (кодексов поведения) как нормативных документов, имеющих юридическую силу и, соответственно, подкрепленных юридическими санкциями за их нарушение.

Конечно, у педантичных юристов всегда возникает не лишнее некоторых оснований подозрение, что здесь размывается грань между юридическим и моральным регулированием поведения людей. На наш взгляд, удачный ответ на эти сомнения дает видный американский юрист Х. Берман. Он пишет: «Кодекс поведения уникален тем, что в нем сочетаются нормы права и этики. Он этимологически (т.е. по своему происхождению, по своей сути) ближе к естественному праву, нежели к позитивному» (Berman, 1994). О внимании, уделяемом этому вопросу, свидетельствует и принятие Организацией Объединенных Наций в конце 1996 г. Международного кодекса поведения чиновников.

Но помимо философских рассуждений теоретиков следует обратить внимание на значительно более прагматичный по своим истокам взгляд с позиций бизнеса, современного менеджмента. Прочитируем для этого одно из учебных пособий по этому предмету: «В настоящее время этика бизнеса тесно связана с правом, что доказывается многочисленными примерами из деловой практики. Эта взаимосвязь носит сложный и одновременно стимулирующий характер для развития как права, так и этики... Иногда высказывается мнение, согласно которому проблемы деловой этики можно значительно упростить и вовсе устранить, если перевести их в правовую плоскость и передать юристам. Кратко этот подход выражается следующей фразой: “Пусть решают юристы; если это законно, то это морально”. Подоб-

ный подход, будь он принят, значительно упростил бы стоящую перед нами задачу. Однако подавляющее большинство специалистов сходятся во мнении о том, что все же необходимо проводить различие между моральной и правовой оценкой какого-либо явления. Несмотря на пересечение права и морали, право нельзя рассматривать как отражение и воплощение моральных стандартов общества, хотя оно непосредственно занимается регулированием отношений морали» (Петрунин, 2001, с. 15–16).

Не вдаваясь в дальнейшие дискуссии по этим вопросам, отметим лишь, что практика пошла по пути поиска прагматического компромисса, который, пожертвовав методологическим пуризмом, позволил если не соединить, то хотя бы максимально сблизить моральные и правовые нормы в политической, государственной и деловой жизни. И поэтому отнюдь не случайна растущая популярность этических кодексов в самых разных сферах деятельности, в том числе в политике, бизнесе и на государственной службе.

Моральные кодексы обладают несколькими преимуществами по сравнению с кодексами юридическими. В чем же состоят эти преимущества? Во-первых, юридический кодекс по своей природе требует четких формулировок (составов) запрещенных действий, а также правил должного поведения; специфика же названных сфер деятельности такова, что создать сколь-нибудь полный перечень запретов и предписаний невозможно. В основе этического кодекса лежат, в первую очередь, не юридические нормы, а *принципы*, которые гораздо проще идентифицировать и соотнести с реальной практикой деятельности того или иного должностного лица. Во-вторых, специфика многих вроде бы даже очевидных своей политической некорректностью административных проступков такова, что доказать наличие вины крайне сложно, а без этого применять правовую санкцию нельзя. В-третьих, ряд действий по самой своей природе не могут регулироваться правом, а подпадают под нормы групповой морали или индивидуальной нравственности, действие которых не менее эффективно, так как именно они базовые детерминанты социального поведения человека. Правом же регулируется лишь небольшая часть поступков людей.

Мы в России традиционно предпочитаем максимально расширять сферу юридического регулирования, хотя недейственность многих наших законов давно стала притчей во языцех. Это, разумеется, имеет свои причины. Ведь одной из движущих сил большевизма, особенно в первый период после захвата большевиками власти в стране, был дух воинствующего морально-релятивизма, отсутствия каких-либо нравственных табу. Вспомним для примера хотя бы ленинские слова, что объединяться допустимо хоть с дьяволом, если этого дьявола можно будет обмануть. Позднее сформировался институт двухслойной идеологии, означавший сосуществование в морали двух принципиально не совпадающих слоев, один из которых – внешний – носил декларативный, а во многом и откровенно маскировочный характер, а другой – внутренний – предназначался для узкого круга «своих», «посвященных» и отражал мораль подлинную. Например, если на уровне внешнем, риторическом провозглашалось всеобщее равенство, «единство партии и народа», то на уровне реальном все более разрасталась система но-

менклатурных привилегий, укоренялись семейственность, протекционизм, культивировалась кастовая психология. Демагогия относительно «самой совершенной социалистической демократии» вполне согласовывалась с практикой жестокого подавления любых ростков оппозиционности, да и просто независимого мышления. Призывы к эффективности вроде «экономика должна быть экономной» сочетались с невиданным расточительством, псевдодеятельностью бюрократической машины гигантских масштабов. Одним из шагов, закрепивших иронически-скептическое отношение к провозглашаемой сверху морали, был так называемый «Моральный кодекс строителя коммунизма», не лишенный красивой риторики, но, по сути, насквозь демагогический документ, который хотя и содержал некоторые неплохие нравственные декларации, но никем всерьез не воспринимался. Другая причина – обычное для переходных периодов состояние моральной неустойчивости, ценностного релятивизма, в котором последние десятилетия пребывает значительная, обычно наиболее влиятельная с точки зрения формирования ценностей часть нашего общества.

К тому же существует и весьма важный психологический аспект проблемы: если этика апеллирует к лучшей стороне человеческой природы (для краткости назовем ее сейчас совестью), а также к нормам групповой (в данном случае административной) морали, то правовые запреты апеллируют прежде всего к страху наказания. Иными словами, первые как бы возвышают человека, вторые – его «принижают». Это различие немаловажно, в том числе и с точки зрения воспитания сознающих свою социальную ответственность и честных администраторов, менеджеров.

В связи с этим представляют интерес рассуждения одного из наших ведущих специалистов в области прикладной этики, В.И. Бакштановского, о позитивных и негативных сторонах профессиональных (этических) кодексов. Правда, он рассматривает проблему более широко, имея в виду любые профессиональные сообщества. Но его суждения вполне применимы и к рассматриваемой здесь категории кодексов.

Итак, он, в частности, пишет: «Кодексы позволяют сообществу глубже и разносторонне осознать свою профессию, ее значение, этос, миссию, связанную с ней меру ответственности как перед столь трудно нарождающимся гражданским обществом в России в целом, так и перед отдельными группами и гражданами страны... Одним из условий такой трансформации как раз и является принятие этического кодекса как всего сообщества, так и отдельных его звеньев» (Бакштановский, Согомонов, Чурилов, 1997, с. 656).

С другой стороны, автор предупреждает об опасности тенденции перехода к чистому морализаторству, к перенасыщению подобных документов сугубо моральными сентенциями: «Морализаторство вполне может создать видимость того, что разработчики профессиональных кодексов полностью учли природу моральной регуляции, тогда как на деле “учтены” лишь фантомы моральности... Самое важное заключается в том, чтобы нравственные основания, на которых только и может воздвигаться кодекс, побуждали бы не поддаваться лишь ограничивающим моральным ориентациям и находить баланс между повинностями обязательств, с одной стороны, и за-

претными правилами игры – с другой. А это предполагает творческий поиск в поле созидательных поступков, самонахождение и самовозложение долга, когда свобода, самораскрытие, спонтанность не противостоят социальным предназначениям и корпоративной дисциплине» (там же, с. 656–657). Иными словами, речь идет о принятии на себя обязательства, по меньшей мере лояльности публичному интересу и подчинения нормам права. Но при этом Бакштановский считает морализаторство в политике гораздо меньшей бедой, нежели отрицание морали.

В другой своей работе он пишет: «Угроза морализаторства, на которую любят ссылаться “реалисты”, очень часто служит удобным оправданием политической беспринципности, приспособленчества, одиозности вплоть до прямого аморализма» (Бакштановский, 2004, с. 9). Отсюда, на наш взгляд, вытекает и неадекватность столь распространенной позиции добровольного отстранения от любого участия в политике как от якобы неизбежно «грязного», безнравственного дела, поскольку именно активность нравственных людей позволит противостоять монополизации политической «площадки» людьми безнравственными. Важна также и авторская характеристика специфического характера фиксируемых кодексами норм, правил поведения: «Эти правила образуют некий симбиоз этического-правовых нормативов, организационных норм... При этом важно, чтобы этическую функцию кодекса не подавлять, не маргинализировать, не оттеснять административно-правовой “составляющей” кодекса» (Бакштановский, Согомонов, Чурилов, 1997, с. 654–655). Наконец, в совместной работе Бакштановского и Согомонова прямо говорится о «союзе юрицизма с этикоцентризмом» (Бакштановский, Согомонов, 2004, с. 48).

Последние замечания представляются ключевыми для понимания уникальной природы этических кодексов, независимо от их названия. Эти кодексы не вписываются в привычные рамки разделенной высокими междисциплинарными барьерами современной общественной науки. Поэтому здесь мы имеем дело со случаем, когда следует заботу научных пуристов о чистоте своего предмета отставить в сторону и уступить настоятельно диктуемой практикой потребности, которая в данном случае состоит в том, чтобы придать моральным нормам дополнительную, правовую легитимность.

## Российская ситуация

Идея этических кодексов (кодексов поведения) постепенно пробивает себе дорогу и у нас. Думой одного из первых созывов в первом чтении был принят Этический кодекс парламентария, правда весьма несовершенный и практически не затронувший большинство действительно важных коллизионных моментов, как, например, конфликт интересов<sup>6</sup>. Но Федеральная программа «Реформирование государственной службы (2003–2005 годы)», принятая в 2002 г., предусматривала «внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих» (<http://www.garant.ru/hotlaw/federal/80659/>). Тогда же, в августе

2002 г. Президент РФ издал Указ N 885 «Общие принципы служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г.

Принципы, зафиксированные в Указе, получили законодательное закрепление и определенное развитие в третьей главе Федерального закона N 79 (далее: ФЗ-79) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. Статьи 15–18 Закона перечисляют обязанности гражданского служащего, требования к его служебному поведению, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой. Статья 19 посвящена проблеме урегулирования конфликта интересов. Хотя нормы, закрепленные в этом Законе, в ряде случаев отличает недостаточная конкретность, что допускает их различные интерпретации, а на практике и игнорирование, тем не менее в целом они заложили хороший и перспективный фундамент для последующего развития и практической реализации. К сожалению, в последующие годы потенциал этих норм Закона если и реализовался, то явно недостаточно, что проявилось даже на уровне дальнейшего законотворчества: хотя сначала в нескольких областях были инициативно разработаны, а кое-где даже приняты этические кодексы поведения для членов законодательных собраний и местных чиновников, но потом этот процесс как-то затих и выродился в штампование, тиражирование спущенного «сверху».

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренный Президиумом Совета при Президенте по противодействию коррупции 23 декабря 2010 г., в основном лишь дословно воспроизвел нормы ФЗ-79, хотя с логической и практической точек зрения они должны были бы получить в этом документе дальнейшие конкретизацию и развитие. Но при этом в самом тексте документа было сказано: «Типовой кодекс является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих». Иными словами, он призывал к инициативе на местах.

Но, несмотря на то что научные и экспертные разработки для этого имелись<sup>7</sup>, практика пошла по иному пути. Министры своими приказами просто «спустили» текст Типового кодекса не как основу для его конкретизации с учетом специфики отдельных ведомств, что предполагалось документом, а как окончательный его вариант. Далее продолжилось формальное «калькирование» документа по нисходящей. В интернете и на сайтах министерств, ведомств, федеральных и региональных служб по запросу «кодекс этики» выскакивают десятки текстов, похожих друг на друга как две капли воды, отличающихся лишь заголовками. Несколько исключений «погоды», как говорится, не делают.

В результате документ, не предназначенный быть актом прямого действия и к тому же во многом лишь повторявший нормы Закона, не обрел смысла как источник развития. Более того, из личного опыта общения со служащими разных уровней могу утверждать, что они чаще всего даже не знают о существовании такого документа и уж, во всяком случае, не держат его перед «мысленным взором» в повседневной работе и жизни.

С нашей точки зрения, это один из многочисленных примеров бюрократического выхолащивания позитивных в своей основе мер, направленных на исправление очевидно неблагополучной, даже опасной для страны ситуации с качеством государственного управления. Разумеется, этическое регулирование поведения чиновников – не панацея. Сложившегося коррупционера этим не исправишь. К счастью, таких в аппарате все же меньшинство. А для изменения к лучшему общей атмосферы, для профилактики, предотвращения коррупционного, эгоистичного, высокомерного и других разновидностей отклоняющегося от нормы поведения чиновников описанные механизмы представляются крайне важными и, как показывает мировой опыт, весьма эффективными.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Бакштановский В.И. Как возможна политическая этика // Ведомости. Вып. 24. Политическая этика: социокультурный контекст. Тюмень: НИИ ПЭ, 2004.
2. Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Гражданское общество: этика публичных арен. Тюмень: НИИ ПЭ, 2004.
3. Бакштановский В.М., Согомонов Ю.В., Чурилов В.А. Этика политического успеха. Тюмень-Москва: Центр прикладной этики, 1997.
4. Барабашев А.Г., Оболонский А.В. Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда // Вестник Института Кеннана в России. – Выпуск 23. – 2013. – С. 53–65.
5. Варламова Н.В. Правопонимание: Синкретичность и «частота» подходов // Правовые культуры: история, эволюция, тенденция развития. Отв. ред.: Муромцев Г.И. М.: РУДН, 2003.
6. Лихачев Д.С. Письма о добром и прекрасном. /Сост. и общая ред. Г.А. Дубровской. – Изд. 3-е. – М.: Дет. лит., 1989.
7. Нерсесянц В.С. Опыт прошлого и перспективы. – М.: Юристъ, 1996.
8. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002.
9. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011.
10. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 145–170.

11. Хайкин Я.З. Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. – М.: Издательство «Высшая школа», 1972.
12. Харрисон Х. Евреи, конфуцианцы и протестанты. М.: Мысль. 2014.
13. Conflict of Interests and Post-Employment Code for Public Office Holders. Canada. December. 2003.
14. Fischer F. Participatory Governance: From Theory to Practice // In: The Oxford Handbook of Governance. Edited by Levi-Faur D. 2012. (DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0032).
15. Kettl D. The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty First Century America. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2002.
16. Light P. A Government Ill Executed. The Decline of the Federal Service and How to Reverse It. Harvard Univ. Press. 2008.
17. Niskanen W. Bureaucracy: Servant or Master, London: Institute of Economic Affairs. 1973.
18. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. Univ. of California Press. 1992.
19. Perry, J., Buckwalter, N. The Public Service of the Future // Public Administration Review, December, Special Issue. 2010. P. 238–245.
20. Suleiman E. Dismantling Democratic States. Princeton, Oxford. 2003.
21. Thompson D. Paradoxes of Government Ethics. // Public Administration Review. Washington. 1992. Vol. 52. P. 52–60.
22. Values and Ethics Code for the Public Service. Treasury Board of Canada, Secretariat. Available: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (accessed: 27 January, 2015).

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Обзор современной ситуации см.: Оболонский, 2014, с. 145–170.
- <sup>2</sup> Перевод ряда кодексов см. в приложении к книге: Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. С. 254–435.
- <sup>3</sup> Пример максимально полного, возможно, даже избыточно подробного рассмотрения всевозможных вариантов «правильного» и «неправильного» поведения см. в документе, выпущенном Управлением служебной этики в государственных органах США (OGE) под названием «Нормы этического поведения служащих органов исполнительной ветви власти», размещенном на его сайте.

- <sup>4</sup> Там же. С. 110.
- <sup>5</sup> В частности, он писал: «Мораль, религия, эстетика и т.д. в их взаимодействии с принципом равенства (в том или ином его проявлении и значении) по существу имеют дело с правовым началом и принципом» (там же. С. 81). Таким образом, по сути, все прочие виды норм как бы субординируются, «подчиняются» нормам правовым (что, впрочем, может быть предметом дискуссии на конкретно-историческом материале).
- <sup>6</sup> Основной упор в нем был сделан на вопросах культуры межличностного общения депутатов, т.е. этикета (слово это в переводе с французского значит «малая этика»), что является отнюдь не главной задачей для подобных документов. Не беремся судить, по этой или какой-либо иной причине процесс его принятия «замерз».
- <sup>7</sup> См., например, «Предложения и замечания Экспертного совета при Правительстве РФ по совершенствованию Типового кодекса» от 1 июля 2014 г.

## ETHICS AND RESPONSIBILITY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

---

### **Obolonsky Alexander V.**

Doctor of Law, Professor of the Department of Public Administration of NRU HSE  
Address: National Research University Higher School of Economics  
20, Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: aobolonsky@hse.ru

### **Abstract**

The article is devoted to a critically important, in the author's opinion, issue of the ethical regulation of public servants' official behavior. He considers the complex of ethical-legal mechanisms as one of the most effective ways in order to correct the obviously unsatisfactory current situation of public life in this field. As long as it is not only Russia's trouble and many other countries pay considerable attention to ethical aspects, the author reflects the situation in the frames of a broader theoretical position and also addresses the international experience. In particular, he gives much attention to Canada, where the ethical regulation of public service is developed sufficiently well and the country has achieved serious success in this respect. Ethical codes are considered as «moral navigators» in the contemporary complicated world, because vitality and legitimacy of a political system much depends on whether political institutions and behavior of high rank public officials correspond to the prevailed public values and ideals, accord with the norms and standards of public morality, or they do not. A degree of public trust to holders of public posts depends critically on it. The administrative ethical codes



of different levels and the «ethical infrastructure» that provide their fulfillment have been thoroughly analyzed. Special attention is paid to the role of the leader, to moral self-restrictions of public servants and to exercising control over them. The balance between moral and legal norms has been considered in details, as well as the modern situation of Russia in this field.

**Keywords:** public service; ethics, ethical codes; Canadian experience; public values; law; public servant.

**Citation:** Obolonsky A.V. (2015). Etika i otvetstvennost' v publichnoi sluzhbe [Ethics and responsibility in the public administration]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 7–32 (in Russian).

## REFERENCES

1. Bakshtanovsky, V.I. (2004) Kak vozmozshna politicheskaya etika [Political ethics: How possible]. In: *Vedomosti. Vol. 24. Politicheskaya etika: sotsiokulturnyi kontekst*. Tyumen: Research Institute of PE, 2004.
2. Bakshtanovsky, V.I. & Sogomonov, Y.V. (2004). *Grazhdanskoe obshchestvo: etika publichnykh aren* [Civil society: ethics of public arenas]. Tyumen: Research Institute of PE, 2004.
3. Bakshtanovsky, V.M., Sogomonov, Y.V. & Churilov, V.A. (1997). *Etika politicheskogo uspeha* [Ethics of political success]. Tyumen-Moscow: Center for Applied Ethics.
4. Barabashev, A.G. & Obolonsky, A.V. (2013). Kak raschistit' avgievy konyushni nashei byurokratii: dva vzglyada [How to clean up the Augean stables of our bureaucracy: two views], *Vestnik Instituta Kennana v Rossii*, n. 23, pp. 53–65.
5. Varlamova, N.V. (2003). Pravoponimaniye: Sinkretichnost i "chastota" podkhodov. In: Muromtsev G.I. (Ed.) *Pravovye kultury: istoriya, evoliutsiya, tendentsiya razvitiya* [Legal consciousness: syncretism and "frequency" of approaches. In: Muromtsev, G.I. (Ed.) *Legal culture: history, evolution, development trend*]. Moscow: PFUR.
6. Likhachev, D.S. (1989). *Pis'ma o dobrom i prekrasnom* [Letters about the good and the beautiful]. Dubrovskaya G.A. – Editor. Moscow: Det. lit.
7. Nersesyants, V.S. (1996). *Opyt proshlogo i perspektivy* [Experience of the past and perspectives]. Moscow: Yurist.
8. Obolonsky, A.V. (2002). *Byurokратиya dlya XXI veka? Modeli gosudarstvennoi sluzhby: Rossiya, SSHA, Angliya, Avstraliya* [Bureaucracy for the twenty-first century? Public service models: Russia, USA, England, Australia]. Moscow: Delo.
9. Obolonsky, A.V. (2011). *Krizis byurokraticeskogo gosudarstva. Reformy gosudarstvennoy sluzhby: mezhdunarodnyj opyt i rossiyskie realii* [The crisis of the bureaucratic state. Civil service reforms: International experience and the Russian realities]. Moscow: Fond «Liberalnaya missiya».
10. Obolonsky, A.V. (2014). *Krizis effektivnosti administrativno-byurokraticeskogo gosudarstva i poiski vykhoda: opyt SSHA (evolyutsiya teorii i praktiki gosudarstvennogo up-*

- ravleniya v poslednie desyatletiya) [The crisis of bureaucratic state effectiveness and the search for the way out: the USA's experience (the evolution of theory and practice of public administration during the last decade)]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 145–170.
11. Haikin, Ya.Z. (1972). *Struktura i vzaimodeistvie moralnoy i pravovoy system* [Moral and legal systems structure and interaction]. Moscow: Vysshaya Shkola.
  12. Harrison, H. (2014). *Evrei, konfutsianty i protestanty* [Jews, Confucians and Protestants]. Moscow: Mysl.
  13. *Conflict of Interests and Post-Employment Code for Public Office Holders*. December. Canada, 2003.
  14. Fischer, F. (2012). Participatory Governance: From Theory to Practice. In: *The Oxford Handbook of Governance*. Edited by Levi-Faur D. Available: DOI: 10.1093/oxford-hb/9780199560530.013.0032
  15. Kettl, D. (2002). *The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty First Century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
  16. Light, P.A. (2008). *Government Ill Executed. The Decline of the Federal Service and How to Reverse It*. Cambridge: Harvard University Press.
  17. Niskanen, W. (1973). *Bureaucracy: Servant or Master*. London: Institute of Economic Affairs.
  18. Osborn, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Berkeley: University of California Press.
  19. Perry, J. & Buckwalter, N. (2010). The Public Service of the Future. *Public Administration Review*, December, Special Issue, pp. 238–245.
  20. Suleiman, E. (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
  21. Thompson, D. (1992). Paradoxes of Government Ethics. *Public Administration Review*, n. 52, pp. 52–60.
  22. *Values and Ethics Code for the Public Service. Treasury Board of Canada, Secretariat*. Available: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (accessed: 27 January, 2015).