



# Секретариат

Distr.  
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.3  
6 May 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ ПО ПРОГРАММЕ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ И ФИНАНСОВ

Тринадцатое совещание  
27 мая-4 июня 1997 года

ЭТИКА, ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И РЕПУТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Доклад, подготовленный Секретариатом\*

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 5	2
II. КРИЗИС В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ . . . . .	6 - 8	3
III. ДВИЖЕНИЕ ЗА АДМИНИСТРАТИВНУЮ ЭТИКУ . . . . .	9 - 12	4
IV. ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭТИКА . . . . .	13 - 20	7
V. БЛЮСТИТЕЛИ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ . . . . .	21 - 28	8
VI. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ . . . . .	29 - 37	11
VII. ПРИНЦИПЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ЭТИКУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ 38 - 54 14		
<u>Приложение</u> . Проблемы административной этики . . . . .		17

\* При подготовке настоящего доклада Секретариат пользовался услугами г-на Али Фаразманда, выступавшего в качестве консультанта.

ST/SG/AC.6/1997/L.3

Russian

Page 2

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Государственная служба является одним из старейших, наиболее высоко ценимых, распространенных и уважаемых институтов общества в истории человечества. В традиционном обществе почти не проводилось различия между добровольной службой на благо общества и работой, выполняемой за вознаграждение на профессиональной контрактной основе. Слиянию ролей управляющих и управляемых, непосредственному участию в государственных делах и вытекающему отсюда развитию политической культуры и административных навыков способствовали относительная стабильность и наличие праздного класса, глубоко приверженного делу обеспечения благополучия государства. Однако с появлением крупных многонациональных королевств и империй – от Китая, Персии и до Рима – ситуация изменилась.

2. В современную эпоху появление административного государства, начиная с XVIII века и далее, также способствовало широкому распространению государственной службы. Оно сопровождалось бюрократизацией, которая, как заметил Макс Вебер, радикально изменила организационные структуры и ценности. Как ни парадоксально, но в последнее время эти ценности вошли в противоречие с давно чтимыми идеалами демократического общества и принципами участия народа в управлении государством. Профессионализация государственной службы изменила характер государственных учреждений, привив глубоко укоренившуюся культуру прагматизма, которая превалировала в обществах в различных регионах мира. Однако в западных странах эта доминанта проявлялась в большей степени, чем в развивающемся мире.

3. Рационализм и позитивизм являются составной частью западных культур уже на протяжении почти 200 лет, в то время как в большинстве развивающихся стран по-прежнему преобладают нормативные ценности. Однако глобализация и взаимопроникновение культур, с одной стороны, и сопротивление снизу этому безудержному натиску прагматизма – с другой, изменяют это положение. В результате возникает конфликт главных ценностей, лежащих в основе административных и политических систем современного мира.

4. Формирование экономики смешанного типа после второй мировой войны и деколонизации послужило толчком к формированию административного государства. Однако в конечном итоге распад Союза Советских Социалистических Республик привел к пересмотру общественных, организационных и экономических принципов. В качестве доминирующей экономической системы капитализм, судя по всему, занимает лидирующее положение, при котором Соединенные Штаты и некоторые европейские государства в условиях новой конъюнктуры в мире играют ведущую роль.

5. Капиталистическая идеология проповедует превосходство рыночной системы и превозносит блага частного предпринимательства и административного рационализма. Однако эта новая тенденция наталкивается на сопротивление снизу со стороны граждан, стремящихся расширить свои права и возможности, сократить государственный аппарат, ограничить вмешательство правительства в их личную жизнь и демократизировать политический процесс. В результате происходит столкновение общегражданских ценностей, с одной стороны, и профессионально-административных ценностей – с другой. Как следствие, государственная служба оказалась в крайне тяжелом положении с точки зрения организационных возможностей, способности к качественной работе и отношения к ней общественности. Урегулирование этого конфликта требует согласования административной и гражданской этики.

## II. КРИЗИС В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

6. Репутацию государственной службы можно восстановить и укрепить посредством интеграции этих взаимоисключающих ценностей. Этот и другие вопросы рассматриваются в настоящем

документе в целях их обсуждения и выработки директивных рекомендаций. Во-первых, в документе рассматривается ряд факторов, способствующих падению репутации гражданской службы. Затем в нем излагаются несколько взглядов на административную этику. За этим следует обсуждение вопроса о профессионализации государственной службы и последствиях этого явления для ее этики. Далее рассматривается вопрос о роли государственных служащих как блюстителей общественного доверия. И наконец, излагаются некоторые руководящие этические принципы, за которыми следует приложение, посвященное некоторым этическим вопросам, политическое воздействие которых может быть предметом изучения и обсуждения. Возникновению и развитию современного административного государства способствовали многие факторы. Со временем существенно возросла роль правительства. Довольно быстро оно стало движущей силой развития национальной экономики, частного сектора, системы услуг населению и защиты прав личности. Профессионализация государственной службы является общей чертой как капитализма, так и социализма.

7. В капиталистических странах сформировалась смешанная экономика, стирающая четкие границы между двумя секторами. Ценности государственного и частного секторов в определенной степени также стали едиными. И все же ценности и преданность делу государственной службы остались неизблемыми. Эти профессиональные административные ценности пришли на смену ценностям, которые были присущи ранее существовавшим системам политических механизмов, преобладавших во многих странах в XIX и начале XX века. Таким образом, профессионализация гражданской службы в последующий период привела к разделению политики и администрации. Такое разделение политики и администрации стало доминирующей философией административного государства и государственной службы. Однако несмотря на то, что эта философия способствовала совершенствованию деятельности государственной службы, она также создала еще одну дилемму в виде дихотомии политики и администрации.

8. Эта дихотомия обусловила, что профессиональные государственные служащие оказались в уязвимом положении, так как им предписывалось воздерживаться от участия в формировании государственной политики и в политической деятельности, как бы она ни определялась. Демократические ценности отзывчивости, ответственности и подотчетности стали главными политическими ценностями, хотя и воспринимались как противоречащие административным ценностям профессионализма, результативности и эффективности. Как следствие, административное государство и государственная служба стали объектом критики со стороны многих борцов за демократию. Эти силы, выступающие против государственной службы, бюрократии и правительства, руководствовались идеологическими, политическими, социальными и экономическими постулатами, рассмотрение которых выходит за рамки настоящего документа. Результатом этих действий стало серьезное ухудшение положения в государственной службе как в плане организационного потенциала, так и в плане ее репутации в Соединенных Штатах и во всем мире. В результате возник серьезный кризис профессионализма государственной службы.

### III. ДВИЖЕНИЕ ЗА АДМИНИСТРАТИВНУЮ ЭТИКУ

9. Повсеместное использование служебного положения в корыстных целях и экономическая коррупция стали во многом теми факторами, которые послужили стимулом к формированию современной системы государственного управления и профессионализации гражданской службы. Так, в Соединенных Штатах Америки Закон о реформе гражданской службы 1883 года "фактически ничем не отличался от поправки к Конституции, хотя его ни в коей мере нельзя было назвать таковым". И, как недавно отметил Фредериксон, "современное движение за соблюдение этических норм правительством, по-видимому, имеет в сущности ту же цель, что и движение за реформы в прошлом веке – борьбу с коррупцией в правительстве". Вопрос об этике

еще никогда не приобретал столь важного значения. Важное значение этики в государственном управлении и государственной службе объясняется несколькими причинами. Во-первых, резко возросли масштабы коррупции в правительстве. Получение взяток должностными лицами – главным образом из политического руководства – является общераспространенным явлением во всех регионах мира, и основным проводником этой практики являются деловые круги. Разоблачение случаев мошенничества как в малых, так и в больших масштабах позволило отдать под суд многих должностных лиц. Проблема коррупции повсеместно и постоянно привлекает внимание общественности. Во-вторых, во все большей степени "люди прямо говорят о коррупции в правительстве. Коррупция – это зло, и они выступают против него". В-третьих, коррупция в правительстве является вопросом политики с большими потенциальными возможностями. Она уже полностью пронизывает всю систему. В-четвертых, вопросы, касающиеся соблюдения правительством этических норм, во все большей степени становятся объектом внимания со стороны уполномоченных на это инстанций. В-пятых, вопрос об этике затрагивает все области политики: политику в области предпринимательской деятельности, медицины, социальных услуг, страхования, социального обеспечения, а также военную, экономическую, научную политику и т.д.

10. Рост во всем мире внимания к административной этике проявляется по крайней мере в трех областях: академической, законодательной и организационного строительства. Судебные аспекты также находят свое отражение в рассматриваемых в судах делах и вынесенных решениях. За последние 20 лет опубликовано немало научных трудов, посвященных изучению проблемы административной этики.

11. Об озабоченности институтов общества и законодательных органов состоянием этики свидетельствуют многие организационные и юридические меры, принимаемые в целях борьбы с коррупцией, поддержания авторитета государственной службы и поощрения профессионального поведения на основе общепринятых этических норм. Почти все государственные организации и ассоциации государственной службы, как представляется, приняли морально-этические кодексы. Повсеместно появляются и соответствующие организационные структуры, такие, как отделы по предотвращению или пресечению неэтичного поведения. В настоящее время эта тенденция характерна для многих стран мира.

12. В последних публикациях, посвященных административной этике и ответственности, выделяются восемь перечисленных ниже основных тем и точек зрения:

а) Общество и теория демократии, с акцентом на возрождение гражданственности. В рамках этой темы государственные служащие рассматриваются в качестве добропорядочных граждан и блюстителей интересов общества. Добропорядочные граждане имеют важное значение для демократического управления и администрации. Приверженность демократическим ценностям, отзывчивость, ответственность и поведение, отвечающее моральным принципам, являются добродетелями демократического общества. Воспитанность, терпимость, уважение равенства и прав граждан, а также выполнение своих обязанностей являются главными ценностями демократического общества.

б) Этика добродетели, с акцентом на добросовестность в государственной службе и администрации. Эта тема является продолжением первой. Морально-этические качества являются объектом исследования и практики в административной этике: самой серьезной проблемой является острая нехватка обладающих необходимыми нравственными качествами мужчин и женщин на руководящих должностях, будь то в государственных, частных, учебных или религиозных учреждениях. На протяжении слишком долгого времени в традиционной теории управления считалось аксиомой, что благотворные системы формируют благонравных граждан. Однако вполне очевидно, что справедливое общество в большей степени зиждется на нравственном авторитете его

граждан и лидеров, чем на структурах и системах. Безнравственные поступки облеченных полномочиями руководителей организаций наносят непоправимый ущерб общественному доверию и интересам общества. Добродетель как личностное качество есть свойство характера, побуждающее человека к нравственному поведению. Этика имеет многовековую историю. Аристотель считал, что этическая добродетель возникает в результате привычки, отсюда и название ethike, которое является производным от ethos (привычка). Из этого также следует, что ни одна из этических добродетелей не дается нам природой. Поэтому для Аристотеля и для всех последователей этих воззрений административная этика есть не что иное, как познавательные и приобретенные ценности. Вместе с тем социальная среда, в которой работают государственные деятели, оказывает свое воздействие на познавательные или приобретенные ценности. Современные авторы, как правило, ассоциируют стремление к совершенству с проявлением добродетели. Этот взгляд имеет существенное значение для современной государственной администрации в том плане, что это позволяет обучать и воспитывать добродетельных администраторов на основе этического представления о государственной службе. Таким образом, неэтичное поведение можно считать одной из форм коррупции, поскольку коррупция – это отсутствие гражданской добродетели.

с) Основополагающая мысль и конституционная традиция делают упор на то, что должностные лица в силу моральных обязательств должны защищать такие основные ценности, провозглашенные в конституциях, как свободу, равенство, процессуальные гарантии, справедливость и т.д. Сторонники этого взгляда высоко ценят эффективность при условии уважения этических и политических ценностей демократии. Это положение имеет такое же важное значение для темы общественных интересов, какое процедурные нормы правосудия имеют для материальных норм, при этом оно направлено на то, чтобы максимально усилить благотворное воздействие личных интересов и ограничить негативные последствия общественных страстей.

д) Этика в качестве предмета изучения, с акцентом на изучение этики в рамках учебных программ в области государственной администрации и подготовки государственных служащих к этой почетной деятельности. Эта идея основывается на повышении образовательного уровня должностных лиц, при этом особое внимание уделяется служению обществу. Этика является образованием в том плане, что она изменяет характер должностных лиц, формируя их взгляды, поведение и представления о других. Социально-административная этика укрепляется и в процессе самообразования. В контексте образования этика является как предметом изучения, так и средством привития моральных ценностей.

е) Организационный контекст этики, с акцентом на эффективность и действенность, но также и на нормативные ценности честности, справедливости и этического поведения: организации и их члены должны руководствоваться моральными принципами не только когда это представляется эффективным; они должны быть эффективными лишь тогда, когда это не противоречит моральным принципам. Эффективность любой ценой – недопустима, императивом является эффективность в сочетании с моральным и этическим поведением. Организационные структуры отражают выбор ценностей и моральные обязательства тех, кто создает эти организации. Они защищают такие этические ценности, как беспристрастность, справедливость, честность, ответственность и уважение прав, но могут и препятствовать их реализации из-за присущих организациям внутрисистемных аномалий. Структуры и процедуры могут рассматриваться в качестве механизмов достижения этических результатов. Процессуальные гарантии рассматриваются в качестве одного из путей борьбы с произволом, тиранией и несправедливостью, которые могут иметь место в тех случаях, когда администрация действует по своему усмотрению. Таким образом, произвольные действия администрации должны ограничиваться посредством судебных и других институтов. В сфере государственной администрации может возникнуть конфликт между этикой и организационной культурой. Критики утверждают, что бюрократическая культура разлагает общество из-за отсутствия норм, заставляющих действовать на благо человека. Власть

предержавшие, манипулируя общественным мнением, создают предпосылки для перерождения общества в систему тоталитаризма, в которой нет места организационным этическим ценностям.

ф) Философская теория и взгляды, с акцентом на отказ от позитивизма и постпозитивистских взглядов в государственной администрации. Отвергая аргумент нейтральности, сторонники этой концепции выделяют активную роль государственных служащих в защите и поощрении согласованных ценностей общества в качестве общественных интересов. Поэтому административная этика предполагает профессионализм с активным поведением, отвечающим моральным нормам. В административной этике важное значение придается роли профессионализма и профессиональных администраторов.

г) Этика как следствие или утилитаризм, с акцентом на результат поведения и действий государственной администрации. Отвергая классическую мысль, Макиавелли утверждал (Князь), что о поступках следует судить по их последствиям, а не по намерениям или свойствам характера тех, кто их совершает. Продолжая эту мысль, Джон Стюарт Милль (1806–1873 годы) писал (Утилитарианизм), что "все действия совершаются ради какой-то цели, и правила, которыми руководствуются в этих действиях, должны полностью учитывать характер и особенности конечной цели, которой они служат. Для того чтобы быть полезными, действия должны быть средством достижения чего-либо, считающегося полезным, ... например здоровья или удовольствия".

h) Этика в качестве принципа, с акцентом на категорические императивы, в которых реализуется абсолютное право. Иммануил Кант (1724–1804 годы) подходил к вопросу об этике совсем не так, как Макиавелли или Милль. Кант определяет категорический императив как безусловную ценность, составляющую основу для этического действия или бездействия.

#### IV. ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭТИКА

13. Из этих теоретических построений можно сделать вывод, что для современной системы государственного управления необходимо сочетание организационных и нормативных ценностей, основанных на принципе рациональности, и добродетельности граждан.

14. Макс Вебер однажды заметил, что современная система государственного управления везде находится во власти бюрократии. Капиталистические и социалистические государства и их системы управления в равной степени подвергаются бюрократизации и профессионализации. Профессионализация системы государственного управления заключается в использовании системы оценки результатов труда как основания для служебного роста, функциональной специализации, применения системы издержек и противовесов и организационных нормативов продуктивности, экономии и эффективности, достигаемых при соблюдении политической нейтральности. Она заключается также в следовании профессиональным стандартам, ценностям, принципам и этическим нормам, а не политическим или иным критериям.

15. Таким образом, в общих чертах профессионализация системы государственного управления и административное государство базируются на двух взаимоисключающих посылах: профессионализация привносит результативность, эффективность, объективность, добросовестность, персонализацию и практику выполнения конкретных заданий, слаженность действий. Она предохраняет также от политической коррупции и других неприемлемых видов поведения в системе государственной службы. Признанной является и ее исправительная роль. Однако противоречие между ценностями, характерными для профессиональной гражданской службы, с одной стороны, и политическими ценностями – отзывчивостью, ответственностью и подотчетностью перед гражданами – с другой, является одним из основных источников напряженности между

чиновниками и политиками, которых избирают или назначают. В последнее время конфликт между ценностями профессиональной службы и политическими ценностями широко обсуждается во всем мире на страницах публикаций по вопросам государственного управления и проблемам политологии. Действительно ли они противоречат друг другу или все же дополняют друг друга?

16. В этом вопросе доминируют две противоположные точки зрения. Согласно одной из них, которая против дискреционных полномочий профессиональных служащих и их участия в выработке политики, такое участие квалифицируется как недемократическое, поскольку чиновники, которые не избираются, а назначаются, не отчитываются перед избирателями. Такая точка зрения предполагает также, что при участии профессиональных чиновников в принятии политических решений теряются такие демократические ценности, как отзывчивость и ответственность. Становится все труднее воздерживаться от признания ответственности профессиональных экспертов, поскольку лишь они разбираются во всех тонкостях своей профессии. Контраргументом в пользу профессиональных ценностей является то, что профессиональные стандарты служат широким общественным интересам. Поэтому они отвечают потребностям общества. Подотчетность обеспечивается через организационные, профессиональные и личные механизмы сдержек и противовесов. Кроме того, к ним применяются законодательные, судебные и иные меры надзора.

17. Третий теоретический подход заключается в сочетании в рамках государственной службы профессиональных и демократических ценностей. Таким образом, чтобы быть хорошим администратором, необходимо действовать с соблюдением высоких этических норм и способствовать обеспечению не только результативности и эффективности, но и проявлению чуткости, ответственности и беспристрастности или справедливости. Свобода действий допускается при наличии многочисленных систем сдержек и противовесов, а также при условии проявления личной и профессиональной честности и осторожности (практического благоразумия). Поэтому быть профессионалом недостаточно. Необходимо еще быть ответственным и чутким администратором. А это требует нравственного воспитания и разносторонней подготовки.

18. Профессиональных государственных администраторов можно считать блюстителями административного государства. Они обеспечивают стабильность и преемственность в сфере управления даже в условиях таких парализующих факторов, как политические кризисы, волнения и революции. Общеизвестно, что бюрократия продолжает существовать, несмотря на политические изменения, произошедшие за более чем три тысячи лет. Государственные служащие играют активную роль в выработке государственной политики. А степень их воздействия на скорость, стиль, тональность и качество реализации политики просто огромна. Их можно считать блюстителями государственных интересов.

19. Вместе с тем у многих проявляющих к этому интерес граждан, экспертов и политических деятелей во всем мире такое утверждение поднимает также весьма существенный вопрос. Кто в таком случае контролирует самих блюстителей? Это также центральный вопрос для государственного управления. Как отметил когда-то Виктор Томсон, усиление специализации подчиненных служащих ведет к серьезной дисгармонии между формальной иерархической системой власти и ответственностью высокопоставленной административной элиты, с одной стороны, и ее реальной способностью управлять, с другой стороны.

20. Подотчетность в государственной службе имеет очень важное значение, потому что существует множество аспектов административной работы, в которых возможны коррупция и забвение государственных интересов. В то же время имеются аспекты профессиональной службы, которые затрудняют достижение приемлемого уровня подотчетности. Трудность обеспечения административной подотчетности делает административную этику особенно важным элементом. Этика есть форма самодисциплины, внутренний регулятор поведения государственных служащих.



Подотчетность является также организационной и политической проблемой. Она связана с проблемой ответственности, а также этическими вопросами. Для рассмотрения этих волнующих всех двух вопросов стоит задуматься над тем, почему некоторые государственные служащие злоупотребляют доверием, которое им оказано, и совершают поступки, которые считаются противоречащими общественным интересам и нарушающими общественное доверие.

## v. БЛЮСТИТЕЛИ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ

21. При широком рассмотрении существуют три категории факторов, которые побуждают государственных служащих нарушать общественное доверие. Это неадекватная защита общественных интересов, коррупция и подрывная деятельность.

### А. Неадекватная защита общественных интересов

22. Формированию представлений государственных служащих об общественных интересах способствуют несколько факторов. Большинство назначаемых высокопоставленных должностных лиц набираются без соблюдения каких-либо пропорций из высших и средних слоев общества. Таким образом, бюрократия становится в социальном отношении нерепрезентативной. Социально-экономическая классовая основа гражданской службы имеет решающее значение, поскольку она формирует представления о том, как живут люди, какие у них проблемы, чего они хотят и в чем нуждаются.

23. Еще одной причиной неадекватной защиты общественных интересов является чрезмерная специализация. У профессиональных государственных администраторов – как и у тех, кто выполняет специальные функции, – может выработаться узкий взгляд на общественные интересы в силу преувеличения значения того, чем они занимаются, или умаления значения работы других. Примером этого служат профессиональные юристы, врачи и ученые. Критики утверждают даже, что бюрократия и бюрократы склонны создавать "бюрократическую идеологию", которая нередко искажает их представления об общественных нуждах. Это происходит потому, что всем чиновникам свойственна относительно высокая лояльность по отношению к организации, от которой зависит их работа, дальнейшие перспективы и служебная карьера.

24. Неадекватная защита интересов, наконец, может проистекать из тесных взаимоотношений государственных организаций с конкретными клиентами: речь идет о здравоохранении, сельском хозяйстве, окружающей среде и городском развитии. Государственные служащие, работающие в таких учреждениях, могут ошибочно полагать, что заинтересованные группы, с которыми они имеют дело, действительно представляют все население. Концепция "железных треугольников" относится к явлению, которое получило распространение в Соединенных Штатах и многих других государствах. К числу наиболее влиятельных "железных треугольников" в сфере государственной политики относится военно-промышленный комплекс (ВПК). Обычно "железный треугольник" представляет собой неформальный альянс заинтересованных групп, административной/ бюрократической элиты и членов законодательных комитетов (политической элиты). Он действует вне рамок формальной структуры и процесса делопроизводства и управления, без ведения каких-либо протоколов или упоминаний о себе. Главенствующие позиции в выработке политики занимают деловые, бюрократические и политические элиты, которые преследуют узкие по направленности цели, что, в свою очередь, оборачивается отсутствием транспарентности и подотчетности в ведении государственных дел.

### В. Коррупция

25. Коррупцию, которая является международным явлением, можно рассматривать как злоупотребление общественным доверием. Она способствовала возникновению нынешнего кризиса престижности государственной службы. Обсуждение ее многоаспектности, последствий и причин выходит за рамки настоящего документа. Достаточно сказать, что в различных культурах коррупция определяется по-разному. Что является законным и допустимым в Соединенных Штатах, может быть квалифицировано как коррупция в странах с другой культурой. Существуют различные виды коррупции, включая взяточничество и подкуп, которые в некоторых политических режимах стали неотъемлемыми атрибутами деятельности госучреждений. Другие виды коррупции, включая кумовство, фаворитизм, протекцию и злоупотребление служебным положением в корыстных целях, получили такое широкое распространение, что фактически воспринимаются как нормальное явление. Коррупция бросает тень на государственную службу и лишает легитимности правительство; она во всех своих проявлениях представляет собой злоупотребление общественным доверием и игнорирование ценностей цивилизованного общества. Распространение коррупции в государственной службе делает настоятельной необходимостью поиска путей обеспечения контроля за блюстителями государственных интересов.

### С. Подрывная деятельность

26. Еще одной причиной того, почему в отношении государственных служащих необходимо осуществлять надзор и контроль, является подрывная деятельность. Государственные администраторы могут заниматься подрывной деятельностью по ряду причин: крайнее недовольство или страх потерять работу, участие в подпольной деятельности в сговоре с антиправительственными силами или организациями, коррупция и т.д.

27. Будучи весьма важной, задача обеспечения контроля за блюстителями государственных интересов связана с рядом трудностей:

а) Специальные знания и информация: государственные администраторы во многих случаях являются специалистами в своем деле. Знания и специальная информация, которыми они владеют, ставят их в выгодное положение, недоступное для посторонних, особенно простых граждан, но даже и политиков. Эти технические, специальные знания и информация служат основой для административных и организационных решений и во многих случаях недоступны посторонним специалистам и тем, кому поручено осуществлять контроль.

б) Статус штатных работников: попросту говоря, статус штатных государственных служащих усложняет задачу привлечения их к ответственности для тех, кому поручено это сделать и кто не состоит на службе в этой системе, потому что они выполняют и многие другие обязанности.

в) Гарантия занятости и другие формы защиты: большинство государственных служащих пользуются гарантированным правом занятости, и любые негативные организационные меры против них принимаются с соблюдением процессуальных требований, процедур защиты гражданской службы и т.д. Наказание в дисциплинарном порядке и увольнение возможны, хотя и сопряжены с определенными трудностями. Многие мелкие и незначительные административные проступки могут со временем оказать существенное неблагоприятное воздействие на авторитет и имидж государственной службы, а также на организационную производительность, результативность и качество услуг.

г) Закон встречного контроля: согласно Антони Даунзу, для контроля над бюрократией необходима бюрократия. "Закон встречного контроля" существует в нескольких формах в различных регионах мира. Он ведет к дублированию, неэкономному расходованию ресурсов и

увеличению числа бюрократических организаций, создаваемых для целей контроля, - практике, которая затеняет кардинальную задачу государственной службы, состоящую в служении обществу и защите интересов его членов.

е) Проблемы координации: такие проблемы затрудняют подотчетность по многим причинам. Например, разделение исполнительной, законодательной (Конгресс) и судебной властей Соединенных Штатов Америки затрудняет обеспечение подотчетности. Аналогичные примеры можно найти во всем мире. Часто трудно привлечь к ответственности учреждение или администратора, когда что-то осуществляется многими организациями и должностными лицами без надлежащей координации и контроля.

ф) Дробление организационных функций и структур: это является еще одним препятствием в деле обеспечения административной подотчетности. Дробление и параллелизм функций и обязанностей вызывают путаницу. В тех случаях когда получается так, что никто не несет ответственности, потому что ответственность несут все, идея подотчетности теряет смысл. Вина перекладывается с одних плеч на другие.

г) Огромные размеры и сфера охвата системы государственного управления: почти повсеместно в мире размеры, задачи и сфера охвата системы государственного управления носят чрезвычайно широкий характер. Во многих случаях структуры, правила, процедуры и численность служащих усложняют задачу привлечения государственных администраторов к ответственности.

28. Несмотря на столь серьезные препятствия, для обеспечения подотчетности в государственной службе и тем самым контроля за блюстителями государственных интересов все же используется ряд методов. Одну из крупных категорий составляют кодексы профессиональной этики и образование. В порядке дополнения можно назвать политические, правовые, культурные и другие организационные механизмы, о которых более подробно речь пойдет ниже.

## VI. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ

29. Административная подотчетность в государственной службе может быть обеспечена с помощью ряда официальных средств.

### A. Управленческие/организационные средства

30. Такой подход применяется во всем мире и является универсальным средством обеспечения подотчетности в организациях всех типов. Ему присущ ряд принципов и ценностей, которые характерны для всех организаций и существующей культуры в обществах. Такими универсальными организационными ценностями являются эффективность, экономия, действенность и контроль. Первые три из них представляют собой прагматические ценности, тогда как четвертая является нормативным и рациональным императивом организационной подотчетности. Организационное единство имеет большое значение для максимально полного претворения в жизнь этих ценностей, и для обеспечения этого используется ряд средств.

31. Прежде всего необходимо четко определить иерархическую структуру, полномочия и ответственность и распределить соответствующие функции. Следует сократить масштабы дублирования функций; определение иерархических полномочий должно быть четким и понятным. При наличии в учреждении нескольких глав/руководителей, как правило, происходит "разделение" лояльности подчиненных и размывание ответственности. Субординация также необходима для обеспечения организационного единства, эффективности и подотчетности. Неподчинение допускается

редко и карается увольнением. И наконец, определение круга ведения является эффективным средством обеспечения организационной подотчетности. Являясь по сути дела одним из элементов традиционной, классической теории организации и управления, установление узкого круга ведения считается важным принципом обеспечения подотчетности.

32. Ожидается, что все сотрудники будут проявлять лояльность по отношению к организации, и это достигается с помощью многих средств: они включают подготовку к работе в организации; профессиональную специализацию, в силу которой сотрудникам сложно отыскать эквивалентные должности в других организациях; и зависимость от организации, обеспечиваемая за счет пенсионных систем или, наконец, положений о конфликте интересов. В таких странах, как Соединенные Штаты Америки, имеются законодательные установления, в которых, как правило, эти вопросы оговариваются всесторонним образом. Официально действующие дисциплинарные системы обеспечивают подотчетность и субординацию. Они призваны определять виды надлежащего поведения и предотвращать злоупотребления полномочиями и имуществом организации.

33. Дисциплинарные системы нередко подвергаются критике за то, что они в целом являются неэффективными. В рамках обеспечения подотчетности перед обществом необходимо стремиться к установлению более высоких норм поведения – подход, который является профессиональным и законным или конституционным по своему характеру. Ревизии являются мощными факторами сдерживания коррупции или других злоупотреблений общественным доверием. Ревизии могут также быть внутренними или внешними, и в некоторых случаях может быть целесообразно использовать как внешние, так и внутренние ревизии. Во многих государственных организациях необходимо проводить те и другие ревизии.

#### В. Политические средства

34. Политический подход преследует иные цели, и в его рамках особо подчеркивается необходимость разработки внешних средств обеспечения подотчетности в системе государственного управления. Это зачастую обеспечивается за счет осуществления политического контроля за кадровыми системами с помощью контролируемых назначений на должности. Вместе с тем также эффективно применяются и другие важные средства, присущие большинству систем:

а) законодательный надзор, который может быть обеспечен с помощью предусмотренного законом требования об утверждении назначений руководителей учреждений, проведения расследований законодательными органами и проведения ревизий;

б) бюджетный контроль, который означает осуществление финансового контроля и является исключительно важным законодательным средством контролирования действий органов исполнительной власти;

с) ротация на должностях в целях уменьшения риска неадекватной защиты общественных интересов, сосредоточения власти или создания "империй" ключевыми руководителями. Это является давней кадровой практикой, которая применялась еще в Персии и Риме. Ее полезность признается по ряду причин во всем мире. В соответствии с законом Соединенных Штатов Америки о реформе гражданской службы 1978 года была создана служба старших руководящих работников, с тем чтобы предоставить федеральным гражданским служащим возможность переходить из одного учреждения в другое. Политические руководители регулярно переводятся с одной должности на другую или уходят с должности при назначении нового политического руководителя;

д) представительство и участие государства в качестве средства расширения кадрового состава государственной службы и поощрения многообразия, что может способствовать более

широкому информированию общественности об административных ценностях, отражая тем самым интересы и предпочтения граждан;

е) сообщение о фактах злоупотреблений является широко распространенной практикой, имеющей свои преимущества и недостатки. Линии "прямой связи" и другие конфиденциальные каналы могут быть более безопасными для государственных служащих, защищая их от наказания. Утечка сведений в печать, направление информации общественности и средствам информации, уведомление более высоких инстанций, уход в отставку в знак протеста и разоблачение являются некоторыми средствами заявления о фактах злоупотреблений. В некоторых странах были приняты законодательные акты о защите "разоблачителей";

ё) законы о гласности, требующие открытого ведения государственных дел в качестве важного средства обеспечения подотчетности и надлежащего поведения государственных должностных лиц. В настоящее время законы о гласности приняты большинством американских штатов и местных органов управления;

з) конфликт интересов, который аналогичен организационно-управленческому подходу.

#### С. Правовой подход

35. Это является судебным подходом к обеспечению административной подотчетности. Административная ответственность является одним из аспектов этого вопроса; другой аспект касается обеспечения сильного и лично осознаваемого стимула к защите конституционных прав отдельных граждан.

#### Д. Культурный подход

36. Это является еще одним средством обеспечения подотчетности на государственной службе. Данный подход требует включения существенных этических компонентов в учебные программы для детей и взрослых. Этическое образование может обеспечиваться через посредство религиозных и светских учреждений. Деятельность религиозных учреждений и религиозные ценности могут использоваться в качестве основы для определения руководящих принципов поведения на государственной службе. Например, в исламе, как и в других религиях, работе в качестве государственного служащего и надлежащему поведению в личной и общественной жизни придается очень большое значение.

#### Е. Этически-институциональный подход

37. Для поощрения и обеспечения нравственного поведения и подотчетности может быть создан ряд институтов, наделенных соответствующими полномочиями. Например, для современных систем управления, как правило, характерно наличие программ подачи сигналов о фактах злоупотреблений, линий "прямой связи" по вопросам этики, советов и комиссий по вопросам этики, программ этического воспитания для выборных и административных должностных лиц и "политических назначенцев", должностных лиц, отвечающих в учреждениях за соблюдение этических норм, систем информирования по финансовым вопросам и вопросам, связанным с конфликтом интересов, и профессиональных морально-этических кодексов. В Австралии, Канаде, Индии, Исламской Республике Иран, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки и многих развивающихся странах имеется большая часть таких институтов или все подобные институты.

## VII. ПРИНЦИПЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ЭТИКУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

38. Административная этика укрепилась благодаря профессионализации административного аппарата. Хотя этика и подотчетность государственной службы остаются весьма актуальными вопросами, случаи коррупции и неэтичного поведения встречаются главным образом по политическую сторону государственной службы. Политические назначенцы нередко занимают высший эшелон в государственных организациях и, будучи элитой, склонны становиться ключевыми действующими лицами большинства скандалов. Профессионализм в сфере государственного управления помог в борьбе с политической коррупцией в разных районах мира.

39. Действуя как блюстители общественного доверия, профессиональные администраторы занимают выгодное положение для того, чтобы возродить и укрепить авторитет государственной службы. Это немалая задача, которая предполагает сознательную воспитательно-пропагандистскую работу и усилия по повышению дисциплины. В нижеследующих пунктах перечисляются принципы, которые могут сориентировать государственно-административных работников в плане содействия названным выше целям. Эти принципы или предписания определяют то, что нужно делать, и то, чего делать не следует.

40. Этическое воспитание. Этическое воспитание является неизменным условием и должно включаться во все учебно-воспитательные системы на всех уровнях. Однако воспитание и обучение принципам административной этики имеет наибольшее значение для кадровых сотрудников государственной службы в любой стране мира. Это должно включать как личную, так и административную этику. Государственными служащими должны быть усвоены гражданские достоинства, достойная гражданственность, уважение к другим, защита личных прав и другие нравственные ценности. Рекомендации администраторам высшего эшелона должны, кроме того, включать следующее: задавайте пример и тон для всей организации, делая упор на нравственное воспитание и обучение, проявляя этическое мышление и поведение. Рекомендация государственным служащим: вооружитесь этическими и моральными принципами и действуйте этично; не поступайте принципами; уклоняйтесь от выполнения неконституционных, безнравственных, незаконных и неэтичных предписаний и разоблачайте их через надлежащие каналы; находите для этого надлежащие пути.

41. Сохранение профессиональной и личной честности. Профессиональные ценности должны преобладать над организационными или личными предписаниями начальства, которые представляются сомнительными. Ответственный профессионализм – это один из важнейших компонентов поведения администратора. Это требует саморегулирования, осведомленности, самоконтроля, определенной автономии и личной независимости, подчинения личных интересов общественным интересам и общественному доверию.

42. Благоразумие. Проявление благоразумия, что означает здравый смысл, подчеркивалось двумя великими персидскими мыслителями средневековья – Ибн Синоу и Низамом аль-Мульком. Каждое общество имеет собственных мыслителей такого калибра. Благоразумие требует самоконтроля, принятия самостоятельных решений на основе знаний, опыта и нравственного выбора.

43. Гражданственность. Личные интересы должны быть подчинены государственным, общественным интересам. Принимая решения или действуя в качестве администратора, думайте сначала об общественном доверии и интересах граждан, а уже потом о себе. Развивайте в себе гражданские достоинства, действуйте достойно и боритесь за достойную гражданственность, выступая достойным гражданином и достойным администратором.

44. Предотвращение всех проблем, вызывающих кризисы в государственной службе. Некоторые из этих проблем вне вашего контроля как администратора, однако при этом следует держаться тех ценностей и факторов, которые сдерживают коррупцию и отступничество на государственной службе.

45. Ответственное исполнение обязанностей администратора. Действуйте самостоятельно и свободно, проявляя при этом сдержанность, – в этом и состоит ответственность. Будьте примером для других. Если вы не в состоянии продолжать выполнение своих обязанностей надлежащим образом, увольняйтесь и разоблачайте тех, кто не дает вам работать этично и профессионально.

46. Содействие общим интересам. Посвятите свое время, опыт и знания созиданию коллективных ценностей и защите прав бедных, а равно и обеспеченных. Общественный интерес и доверие – вот чему вы должны постоянно и добросовестно служить.

47. Компетентность и справедливость. Компетентность приходит с подготовкой, повышением квалификации и ростом знаний. Находясь на административном посту, крайне важно проявлять свою компетентность объективно, беспристрастно и справедливо. Действенность и эффективность – это важные организационные и управленческие качества, однако они должны сочетаться с объективностью, беспристрастностью и справедливостью. Именно это сочетание нравственных и профессиональных качеств делает профессиональную этику в сфере государственного управления возможной и желательной.

48. Следование профессиональному моральному кодексу и контроль за его выполнением. Моральные кодексы в сфере государственного управления – это писанные и неписанные своды или системы законов, правил, постановлений и норм, которые регулируют поведение государственных служащих. Они представляют собой изложение идеалов, канонов практической деятельности, созвучной этим идеалам, и обязательных мер по обеспечению такого поведения, которое соответствовало бы рамкам, устанавливаемым кодексом. Противники моральных кодексов говорят: следует воздерживаться от того, чтобы все морализировать; жесткая кодификация правильного и неправильного не срабатывает; нейтральность административного аппарата предполагает, что выносить моральные суждения относительно государственных организаций – аморально. Сторонники моральных кодексов ссылаются на объективность и позитивную ценность, приобретаемую благодаря обязательному следованию моральному кодексу. Некоторые моральные кодексы предусматривают санкции за неэтичное поведение, тогда как другие являются более декларативными или дают государственным служащим рекомендации.

49. Поиск и сохранение своего профессионального лица как государственного служащего, как профессионала, как блюстителя общественного доверия и как человека нравственного. Сопровитвайтесь всем формам коррупции.

50. По возможности избегайте нравственных дилемм, однако, оказавшись перед такой дилеммой, обращайтесь за советом и проявляйте благоразумие. Большинство нравственных дилемм поддаются благоразумному подходу.

51. Действуйте нравственно и этично, рассуждая здраво и ответственно. Цените и отстаивайте авторитет государственной службы.

52. Постоянно боритесь с коррупцией на любом уровне. Создавайте и используйте комиссии по расследованию, ведите войну с недисциплинированностью и проявляйте моральное лидерство. Кроме того, используйте научные исследования и упоминавшиеся выше конфиденциальные подходы.

53. Развивайте у себя и усваивайте навык комплексного управления качеством. Продвигайте идею о том, что дело надо делать правильно с первого раза, и не допускайте дорогостоящей ошибки дублирования или повторения низкой по качеству работы. Не допускайте халатности в работе, усваивайте рабочую этику и вырабатывайте у себя мотивируемость общественными интересами и самореализацией.

54. Рассматривайте граждан в качестве самоценных личностей и членов общества, а не просто как вышедших на рынок потребителей или клиентов. Не терпите непомерно предвзятой корпоративной идеологии, которой свойственно поощрять коррупцию и неэтичное поведение. Рынки не являются альтернативами государственной службе. Наоборот, здоровое государственное управление, государственная служба и ответственная гражданственность являются неизменными предпосылками для благоприятствующей предпринимательству обстановки, отлаженного функционирования рынков, эффективной демократии и социального мира.



## ПРИЛОЖЕНИЕ

Проблемы административной этики

Государственно-административные работники ежедневно сталкиваются с немалыми этическими проблемами. Одни из этих проблем имеют сугубо организационный характер, другие же относятся к более широким общественным проблемам, касающимся этики и подотчетности. Государственно-административным работникам необходимо рассматривать обе эти категории, руководствуясь при этом нравственными принципами. Ниже приводится список, который предполагается обсудить на совещании:

Наем и отбор работников

Проверка работников на употребление наркотиков и этика

Алкоголизм

Дисциплинарные меры/увольнение

Оклады, зарплата и наборы пособий

Дискриминация по какому-либо признаку

Сокращение штатов

Кто должен первый попадать под сокращение?

Сексуальные домогательства и сексуальная ориентация на рабочем месте

Неоднородность рабочей силы

Право на забастовку

Политическая деятельность государственных служащих

Организационные изменения, сказывающиеся на сотрудниках

Оздоровительные программы для сотрудников

Цензура

Использование времени и опыта сотрудников в частных целях

Система "по блату" против системы "по заслугам"

Разоблачение внутренних нарушений

Способность работников трудоустроиться в будущем

Поведение человека как частного лица и его поведение как государственного служащего

Конфликты между политическими назначенцами и кадровыми работниками

Прикрывание начальника

Иерархические предписания

Столкновение интересов

Взяточничество и мелкое мошенничество

Оказание давления

Семейственность и блат

Этика приватизации

Моральный дух и производительность

Политизация гражданской службы

Обесценение системы признания заслуг

Использование государственного имущества в частных целях

Расовая принадлежность, цвет кожи, убеждения и пол

Объективность, беспристрастность, справедливость действенность и эффективность

-----