



ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ПОД ДАВЛЕНИЕМ

Административные традиции могут быть различными в зависимости от культуры страны, однако есть некоторые общие, разделяемые людьми взгляды на то, как государственные служащие должны выполнять свои обязанности – справедливо, честно и эффективно. Однако эти ценности могут вступить в конфликт с другими ожиданиями. Например, члены семьи и другие люди могут считать, что им следует найти работу, контракты или просто работу с правительственной собственностью. Огромное давление может быть оказано на члена семьи, работающего на правительство, ожиданием того, что он способен обеспечить различных членов расширенной семьи – даже когда уровень оплаты едва ли достаточен для того, чтобы удовлетворять непосредственные личные потребности государственного служащего.

В довершение к такого рода давлению возникают еще и ситуации, когда не так-то легко принять правильное решение или когда трудно даже определить, в чем заключается этическая дилемма. Это подчеркивает необходимость того, чтобы государственные служащие соблюдали стандарты, которые они знают и понимают и на основе которых они могут принимать этические решения. Когда они чувствуют потребность в конфиденциальном совете, такой совет должен быть им дан.

Большинство людей предпочли бы быть честными и уважаемыми за их личную честность и чтобы люди их таковыми и считали. Это утверждение верно и представляет собой некую отправную точку для системы управления этикой, которая обладает потенциалом осуществлять серьезные вторжения в этически дурное поведение. Достаточно часто такое неправомерное поведение может быть в такой же степени результатом недоразумений и неправильных представлений, сколь и результатом вопиющего беззакония.

В такой среде обычно очень легко определить, что правильно, а что неправильно. Ответ на вопрос: «Должен ли я как государственный служащий отдать вещи, закупленные для моего офиса, в качестве дара благотворительной организации, которую я считаю достойной моей личной поддержки?» нетрудно предугадать.

Однако, когда речь заходит об этике, реальная проблема заключается в том, что вопросы обычно не столь просты. Вместо того, чтобы сделать выбор между черным и белым, здесь требуется отличать некоторые серые оттенки.

Возьмите, например, такие вопросы:

- *Должен ли я добиваться соблюдения закона в этом случае? Даже несмотря на то, что*

это будет стоить местной общине большую сумму денег, если это сделать таким образом?

- *Должен ли я выйти из переговоров по этому контракту? Даже если контрактор является всего лишь весьма дальним родственником?*
- *Должен ли я поступить таким образом, как об этом просил министр? Хотя не совсем ясно, что закон позволяет мне делать то, что меня просят сделать?*
- *Должен ли я предпринять что-либо в отношении некоего случая мелкой коррупции в моем рабочем подразделении? Даже если я могу себе представить, что меня сочтут неloyальным, если я что-либо сделаю?*
- *Должен ли я убедиться в том, что клиенты моей программы получают всю необходимую финансовую помощь, на которую они имеют право?*

Даже когда ответы представляются ясными, все равно может иметь место элемент личного риска, если действовать на их основе, и нежелание так поступить.

В настоящее время как в развитых странах, так и в странах переходного периода, напряжение в государственной службе возникает из различных источников. Среди них: расширение приватизации и заключение договоров за рамками традиционных правительственных функций; делегирование ответственности, включая финансовую ответственность внутри организаций государственной службы; большее давление в пользу открытости и повышенный интерес к деятельности служащих государственного сектора со стороны средств массовой информации; большая и растущая интенсивность лоббирования теми, кто стремится заполучить правительственный бизнес; и растущая готовность со стороны общественности подавать жалобу, когда качество государственной услуги представляется плохим. Все внесли свой вклад в растущее осознание необходимости принятия шагов по укреплению этической основы, на которой зиждется государственная служба. Помимо всего этого многие страны на этапе перехода вынуждены решать острые проблемы наследования деморализованных и дисфункциональных кадров государственного сектора, которым часто платят мало и часто не платят вообще, когда они вынуждены выживать, опираясь только на то, что они могут извлечь из общества за те услуги, которые они предоставляют.

Реформы общественного управления, предполагающие большую степень делегирования ответственности и дискреционных полномочий для государственных служащих, бюджетные ограничения и новые формы поставки государственных услуг ставили под

вопрос традиционные ценности в государственной службе. Этические воззрения, возможно, и не изменились, однако в управлении современной гражданской службы сферы принятия дискреционных решений расширились во многих областях¹. Более того, обзоры по многим странам показали, что враждебность общественности по отношению к правительственным структурам может проявляться весьма остро. Эти проявления озабоченности показали себя и на международном уровне. Государства-члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) приняли участие в проведении сравнительных исследований, чтобы поделить своим опытом и тем самым укрепить их собственные этические программы.

Существует четко очерченная роль, которую могут играть школы государственной администрации в разработке стандартов своей страны и в включении этих стандартов в этические рамки для государственных служащих, подготовку которых они осуществляют.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

В 1996 году ООН приняла Международный кодекс поведения для государственных служащих (Резолюция 51/59: Действия против коррупции, принятая Генеральной ассамблеей 12 декабря 1996 года), которая была рекомендована государствам-членам ООН в качестве руководства в их усилиях по борьбе с коррупцией².

Похожим на Кодекс Организации Объединенных Наций является Модельный кодекс поведения Совета Европы для государственных служащих (2000). Кодекс содержит некоторые обязательные позиции, однако сам документ представляет собой рекомендацию и его цель состоит в том, чтобы создать прецедент для стран, разрабатывающих свои собственные обязательные кодексы поведения. Многие из принятых стандартов касаются тематики, схожей с текстом ООН, однако текст Совета Европы выходит за рамки лишь этих аспектов поведения лиц на государственной службе, которые связаны с противокоррупционными мерами и политикой. Например, Статья 6 посвященная произвольным действиям, достаточно широка, чтобы охватить такие проблемы, как общая дискриминация, а также поведение, которое является пристрастным в каких-то конкретных отношениях вследствие коррупционного влияния.

Исследовательская группа в ОЭСР предложила следующие широкие принципы для этического поведения внутри государственных администраций. По мнению ОЭСР, страны могут использовать эти принципы как инструмент для адаптации к национальным условиям и поиска их собственных путей создания эф-

фективных рамок, которые подходят к их собственным обстоятельствам. Конечно, принципы сами по себе недостаточны, однако представляют собой средства интеграции этического управления в более широкой среде государственного управления³.

1. ЭТИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЯСНЫМИ

Государственным служащим необходимо знать основные принципы и стандарты, которые им надлежит применять в своей работе, и где проходят границы приемлемого поведения.

Это может быть достигнуто четким, широко разрекламированным заявлением, таким как кодекс поведения с изложением основных этических стандартов и принципов, лежащих в основе государственной службы, например, в форме кодекса поведения – путем создания единого понимания во всем правительстве и внутри более широкого сообщества.

[Примечание: Упор здесь делается на широкие заявления принципиального характера. Заявление не должно быть детальным или напоминать законодательство или просто быть перечнем запретов и ограничений. Упор должен быть сделан на основные ценности. Это более высокие ценности, чем минимум, чем минимальные пороговые пределы, предписанные, например, уголовным правом. Здесь есть простор для долгосрочных целей.]

2. ЭТИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ОТРАЖЕНЫ В ПРАВОВЫХ РАМКАХ

Правовые рамки представляют собой базу для передачи минимальных обязательных стандартов и принципов поведения для каждого государственного служащего. Законы и нормативы могут констатировать основные ценности государственной службы и должны обеспечивать рамки для руководства, расследования, дисциплинарных действий и судебного преследования.

[Примечание: Это – противоположность принципу, изложенному выше. При разработке законодательства можно констатировать долгосрочные цели кодекса с тем, чтобы укрепить ценности, защищаемые законами и нормативами, которые следуют далее.]

3. ЭТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ ДОСТУПНО ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Профессиональная социализация должна содействовать развитию способности выносить необходимые суждения и мастерства, чтобы помочь государственным служащим применять этические принципы в конкретных обстоятельствах. Обучение содействует росту осознания этических принципов и способно развивать необходимые навыки для этического анализа и моральных рассуждений. Беспристрастное изложение проблемы может помочь создать среду, в которой государственные служащие более готовы заниматься разрешением этической напряженности и проблем. Механизмы руководства и внутренних консультаций должны иметься в наличии, чтобы помогать государственным служащим применять основные этические стандарты на рабочем месте.

[Примечание: Кодекс без ментора или консультанта – это все равно, что корабль без руля. Государственные служащие должны знать, куда и к кому они могут обращаться, когда сталкиваются с возможными трудностями. Это должны быть лица, которым государственные служащие доверяют и с которыми они могут переговорить в конфиденциальном плане.]

4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЕ ДОЛЖНЫ ЗНАТЬ СВОИ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ, КОГДА ОНИ РАЗОБЛАЧАЮТ ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯ

Государственные служащие должны знать свои права и обязанности с точки зрения разоблачения реальных или подозреваемых злоупотреблений внутри государственной службы. Они должны включать четкие правила и процедуры, которым следуют официальные лица, а также официальную иерархию ответственности. Государственные служащие также должны знать, какая защита обеспечивается им в случаях, если они разоблачают какие-либо злоупотребления.

[Примечание: Ключевая ценность государственной службы состоит в преданности закону и верховенству права. Это более высокая ценность, чем какой-либо долг перед вышестоящими чиновниками, коллегами или подчиненными. Это также преобладает над любой претензией на лояльность со стороны политической партии, которая находится у власти.]

Тема «разоблачения» рассматривается в отдельной главе. Помимо самых исключительных случаев, государственный служащий никогда не должен испытывать необходимость выйти за рамки системы для того, чтобы обратить внимание властей на какие-то злоупотребления. Это также область, которой частный сектор интересуется во все большей степени. Хотя ранее старшие управляющие предпочитали не знать о таких проблемах, более прогрессивные управляющие сегодняшнего дня хотят сделать так, чтобы персонал чувствовал себя комфортно, поднимая вопросы, которые его касаются. Это позволяет высокопоставленным управляющим подходить к вопросам с точки зрения прав или же поправлять ошибочные впечатления. Поэтому важно, чтобы официальные каналы для передачи жалоб были достойны доверия с тем, чтобы персонал мог использовать их, не подвергая себя опасности репрессий со стороны более высокопоставленных чиновников, о которых они докладывают. Они также должны внушать доверие персоналу в том, что их жалобы будут восприняты серьезно и не будут оставлены без внимания.

5. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРИВЕРЖЕННОСТЬ ЭТИКЕ ДОЛЖНА УКРЕПЛЯТЬ ЭТИЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Политические лидеры ответственны за поддержание высоких нравственных стандартов при исполнении своих официальных обязанностей. Их приверженность делу демонстрируется примером и принятием мер, которые имеются только на политическом уровне; например, путем заключения законодательных и институциональных договоренностей, которые укрепляют этическое поведение и порождают санкции против злоупотреблений; путем обеспечения адекватной поддержки и ресурсов для деятельности, относящейся к этике во всех подразделениях правительства; а также путем избежания эксплуатации этических прав и законов в политических целях.

[Примечание: Если политические лидеры не демонстрируют высоких стандартов, они не имеют никакого морального авторитета, которым они могли бы воспользоваться, когда хотят осудить поведение других, кто выходит за рамки общепринятого поведения. Опыт говорит нам о том, что когда поведение чиновников более высокого ранга рассматривается как ненадлежащее, такие же проступки имеют место и среди подчиненных. Также важна роль политических лидеров в четком выражении их полной поддержки высоких этических стандартов.]

6. ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ДОЛЖЕН БЫТЬ ПРОЗРАЧНЫМ И ОТКРЫТЫМ ДЛЯ ПРОВЕРКИ

Общественность имеет право знать, как государственные институты используют полномочия и ресурсы, вверенные им. Общественный контроль должен производиться с помощью прозрачных и демократических процессов, надзора со стороны законодательной власти и доступа к государственной информации. Прозрачность должна и далее укрепляться принятыми мерами, такими как система раскрытия информации и признания роли активных и независимых средств массовой информации.

[Примечание: *Коррупцированная и/или неэффективная администрация пожелает скрыть свои недостатки, отказывая в доступе к информации. Обеспечение каналов информации и прав доступа – это важные антитоксины против этой болезни. Чем больше прозрачность, тем меньше теней.]*

7. ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЧЕТКИЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

Четкие правила, определяющие этические стандарты, должны руководить поведением государственных служащих в отношениях с частным сектором; например, в отношении государственных закупок, создания рабочих мест за рубежом или относительно условий занятости в государственном секторе. Растущее взаимодействие между государственным и частным секторами требует уделения большего внимания ценностям государственной службы и чтобы внешние партнеры уважали те же самые ценности.

[Примечание: *Значительная часть крупномасштабной коррупции, которая наносит такой ущерб администрациям во всем мире, происходит на стыке между государственным и частным секторами, в первую очередь в контексте государственных подрядов. Вопрос об уважении к общим ценностям не относится исключительно к государственной службе. Ведущие игроки в частном секторе также во все большей степени пытаются сделать так, чтобы их собственные партнеры в частном секторе уважали и разделяли ключевые деловые принципы, которые они поддерживают.]*

8. УПРАВЛЯЮЩИЕ ДОЛЖНЫ ДЕМОНСТРИРОВАТЬ И РАЗВИВАТЬ ЭТИЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ

Рабочая среда, в которой есть надлежащие стимулы для этического поведения, оказывает прямое воздействие на ежедневную практику ценностей государственной службы и этических стандартов. Такие стимулы могут включать адекватные рабочие условия и эффективную оценку результатов. Менеджеры призваны играть важную роль в этом отношении путем обеспечения последовательного руководства и выступая в качестве «роль-моделей» с точки зрения этики и поведения в их профессиональных отношениях с политическими лидерами, гражданами и другими государственными служащими.

[Примечание: *Этот принцип отражает те же самые озабоченности управляющих, что и те, что отражены в принципе пятом выше. Адекватные рабочие условия предполагают соответствующие уровни оплаты, перспективы профессионального роста и комфортную рабочую среду.]*

9. ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ, ПРОЦЕДУРЫ И ПРАКТИКА ДОЛЖНЫ СОДЕЙСТВОВАТЬ ЭТИЧЕСКОМУ ПОВЕДЕНИЮ

Политика и практика управления должны демонстрировать приверженность организации этическим стандартам. Не достаточно для правительств иметь лишь структуры, опирающиеся на правила и на соблюдение положений. Системы соблюдения обязательств сами по себе могут ненамеренно побудить некоторых государственных служащих просто действовать на грани допустимого поведения, утверждая при этом, что если они не нарушают закон, то они действуют этически. В рамках правительственной политики необходимо не только выделить минимальные стандарты, ниже которых действия правительственных чиновников станут неприемлемыми, однако также изложить и набор ценностей государственной службы, к выполнению которых должны стремиться служащие.

[Примечание: *В этом принципе подчеркивается важность долгосрочных целей в стандартах этического поведения, а также необходимость избегать минималистского, привязанного к правилам подхода, согласно которому все, что не запрещено считается разрешенным.]*

10. УСЛОВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ ДОЛЖНЫ СОДЕЙСТВОВАТЬ РАЗВИТИЮ ЭТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ

Условия занятости для государственных служащих, такие как перспективы карьеры, развитие личности, должное вознаграждение, а также политика управления людскими ресурсами – должны содействовать созданию среды, способствующей этическому поведению. Использование базовых принципов, такие как личные заслуги, постоянно в ходе ежедневного процесса набора работников и их продвижения помогает использовать понятие честности в государственной службе.

[Примечание: Неэтическое поведение может передаваться другим, а этическое поведение можно сформировать с нуля. Если же семейственность, фаворитизм и селективное применение, отказ от выполнения правил имеют место, стандарты этического поведения будут оказываться под давлением.]

11. НАДЛЕЖАЩИЕ МЕХАНИЗМЫ ОТЧЕТНОСТИ ДОЛЖНЫ ДЕЙСТВОВАТЬ ВНУТРИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Государственные служащие должны отчитываться за свои действия перед своими вышестоящими начальниками и – в более широком плане – перед обществом. Отчетность должна касаться как соблюдения правил, этических принципов, так и достижения результатов. Механизмы отчетности могут быть внутренними по отношению к учреждению или же в широких рамках правительства, или же могут обеспечиваться гражданским обществом. Механизмы содействия развитию отчетности могут быть построены таким образом, чтобы обеспечивать адекватный контроль и одновременно допускать соответствующее гибкое управление.

[Примечание: Коррупция и неэффективность процветают в среде, где отсутствует отчетность. В этом отношении омбудсмен может играть особенно влиятельную роль.]

12. ДОЛЖНЫ СУЩЕСТВОВАТЬ НАДЛЕЖАЩИЕ ПРОЦЕДУРЫ И САНКЦИИ ДЛЯ БОРЬБЫ С НЕНАДЛЕЖАЩИМ ПОВЕДЕНИЕМ

Механизмы для обнаружения и независимого расследования ненадлежащего поведения, такого как

коррупция, является необходимой частью этической инфраструктуры. Необходимо иметь надежные процедуры и ресурсы для мониторинга, отчетности и расследования нарушений правил государственной службы, а также соизмеримые административные и дисциплинарные санкции с тем, чтобы не поощрять ненадлежащее поведение. Управляющие должны выносить надлежащие суждения при использовании этих механизмов, когда существует потребность в принятии мер.

[Примечание: Механизмы должны быть справедливыми и достойными доверия. Они должны защищать невиновных и наивных, а также помогать обнаруживать и наказывать виновных. Наказания, там, где это целесообразно, должны быть пропорциональными и должны применяться на последовательной основе. Режим санкций, который вызывает идиосинкразию и рассматривается как недостойный доверия со стороны персонала, может серьезно подорвать усилия по совершенствованию и защите этических стандартов.]

СУЩЕСТВЕННЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ЭТИЧЕСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Требования в отношении создания и поддержания этической государственной службы включают:

- *Лидерство со стороны старших должностных лиц, которое внушает уважение.*
- *Опора на ценности по принципу «снизу вверх», а не по принципу «сверху вниз».*
- *Ясные правила и руководящие принципы, которые базируются на общих понимаемых и разделяемых ценностях и принципах. Эти ценности должны быть политически нейтральными и применимыми за рамками любого изменения правительства.*
- *Широкое участие в дискуссии о правительственном кодексе этики и озабоченностях тех, кто может быть затронут этим процессом.*
- *Эффективные механизмы отчетности.*
- *Широкое распространение кодексов поведения и других документов, относящихся к этике и к ожидаемым стандартам среди правительственных учреждений и тех лиц и организаций, которые работают внутри правительственных агентств.*
- *Обучение работников государственного сектора использованию кодекса поведения для принятия этических решений.*

- *Позитивные стимулы для соблюдения норм.*
- *Советники для обеспечения руководства и этического поведения.*

Непартийные рамки для реализации кодекса поведения. Кодекс должен содержать стандарты, которые служащий, каковы бы ни были его или ее политические убеждения, может поддержать.

КОДЕКСЫ ПОВЕДЕНИЯ

Подчиненные подстраивают свое поведение под поведение более высокопоставленных лиц, поэтому представляется важным, чтобы любая кампания по борьбе с коррупцией возглавлялась самыми старшими государственными служащими и чтобы они открыто заявляли о своей поддержке кампании.

Один из путей достижения этого лежит через разработку кодекса или заявления о поведении, которое относится ко всем в конкретном учреждении или в правительственном департаменте.

После этого официальные лица высокого ранга в департаменте должны не только подать примеры поведения, рекомендуемого в кодексе, но также и продемонстрировать понимание тех ценностей, которые кодекс стремится отразить.

Так же, как и в частном секторе, кодексы поведения в государственной службе играют все большую роль в развитии национальных систем честного поведения⁴. Они открывают путь, следуя по которому можно разрабатывать стратегии предотвращения скандалов в связи с коррупцией или иными противоправными деяниями. Представляется очевидным, что если с самого начала официальные лица действуют надлежащим образом и с пониманием принципов, которые они должны отстаивать, острота многих проблем будет ослаблена.

Однако кодексы государственного сектора, как правило, разрабатываются «наверху», старшими государственными официальными лицами или управляющими и затем передаются на более низкий уровень. Слишком редко персонал на всех уровнях активно участвует в подготовке кодекса. В результате этого такие кодексы часто не отражают ситуации и чаяний государственного сектора в целом. Государственные служащие часто слабо осознают личную заинтересованность в кодексе, потому что их не просили участвовать в его создании.

В некоторых отношениях способ подготовки кодекса столь же важен, сколь и кодекс сам по себе. Также важно, что кодекс должен включать по крайней мере некоторое признание долгосрочных целей, нежели просто служить длинным перечислением запрещенных действий. Это придаст кодексу некий позитивный тон,

а не какую-то пугающую «внешность» уголовного статута. Также по этой причине «самогенерирующиеся» кодексы поведения представляются гораздо более предпочтительными, чем некий «безразмерный» кусок законодательства, навязанный законодательным органам без участия всех работников.

Как описано выше, законодательное собрание в склонный считать процесс австралийском штате Квинсленд признало важность избежания навязывания кодекса, который был разработан при неполном участии правительства. Одним из примеров хорошо сформулированного кодекса государственной службы является Кодекс этики государственной администрации Чешской Республики⁵.

Как только создание кодекса завершено, многие склонны считать процесс завершенным. Однако, чтобы быть эффективными, кодексы должны рекламироваться через какую-то организацию и перед всеми теми, к кому он имеет отношение, включая общественность в целом с тем, чтобы все были осведомлены о его содержании. Более того, служащие должны получать регулярную подготовку, позволяющую официальным лицам применять кодекс в их работе и обсуждать этические дилеммы, взятые из реальной жизни.

Толкование кодекса тоже имеет значение. Он должен защитить персонал, который следует его стандартам. И по этой причине эффективный кодекс обычно определяет кого-нибудь, чтобы давать консультации и руководство для персонала, испытывающего затруднения в определении собственной позиции по конкретному вопросу. Даже если предложенный совет оказывается неправильно задуманным, если имело место полное обнародование соответствующих фактов и если совету последовали, то лицо, которое стремится получить руководство, должно рассматриваться в качестве невиновного. Однако такая защита применима лишь тогда, когда соответствующее лицо произвело полное оглашение информации.

Интересно отметить, что австралийский штат Квинсленд создал законодательные рамки, в которых департаменты должны развивать их собственные кодексы поведения.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНО УТВЕРЖДЕННЫЙ КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ: ПОДХОД КВИНСЛЕНДА

Квинсленд представляет собой единственную юрисдикцию в Австралии и одну из немногих юрисдикций в мире, которая приняла конкретное законодательство для этического поведения в государственном управлении⁶. Закон «Об этике государственного сектора» 1994 года⁷, и сопровождающее его допол-

нение, Закон по защите информаторов 1994 года⁸, представляет собой первые австралийские примеры конкретного этического законодательства, ставящего своей целью обеспечить высокие профессиональные стандарты в государственном секторе. Согласно этим актам, главы департаментов должны разрабатывать кодексы поведения и делать их доступными для персонала и для общественности, обеспечивать подготовку и описывать осуществление кодекса в ежегодном докладе департамента.

Оба закона исходили из четкого требования служащих и управляющих относительно необходимости большей определенности в том, что требуется от них на рабочем месте. Спрос подкреплялся каждодневной озабоченностью по поводу справедливости, честности, ответственности, целостности и ожиданий общины относительно того, что нарушения правил, допускаемые официальными лицами, будут эффективно остановлены самой системой.

ЗАКОН ОБ ЭТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА КВИНСЛЕНДА

Закон в его принятом виде провозглашает пять принципов, которые должны лежать в основе «этических обязательств», определенных в Законе. Требуется, чтобы эти принципы явились основой конкретных кодексов поведения агентств, которые отдельные агентства государственного сектора должны разрабатывать при консультациях с штатными работниками и соответствующими представителями общественности.

Рамочные ценности следующие:

- *Уважение к закону и парламентской системе правления*
- *Уважение к личности*
- *Честность*
- *Прилежание*

ЭКОНОМИКА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ

Закон излагает эти обязательства следующим образом:⁹

Честность – в признании того, что государственная должность предполагает доверие общественности, государственный чиновник стремится:

- (а) *сохранять и укреплять доверие общества к честности государственной администрации; и*
- (б) *развивать общественное благо той общины,*

которой служит указанное официальное лицо.

Учитывая [это обязательство] государственный чиновник –

- (а) *не должен использовать ненадлежащим образом свои официальные полномочия или положение, или разрешать их ненадлежащее использование; и*
- (б) *должен обеспечить, чтобы любой конфликт, могущий возникнуть между личными интересами должностного лица и официальными обязанностями, был разрешен в пользу государственного интереса; и*
- (в) *должен раскрывать мошенничество, коррупцию и ненадлежащее управление, о котором узнает официальное лицо.*

На практике это обязательство требует, чтобы официальные лица, например, не разглашали официальную информацию ненадлежащим образом, не злоупотребляли полномочиями и ресурсами, имеющимися у них как у официальных лиц, и избегали любых конфликтов между личными интересами и официальными обязанностями или же разрешали такой конфликт в интересах государственного.

Прилежание – в выполнении своих официальных обязанностей чиновник должен проявлять надлежащую старательность, заботливость и внимание и должен стремиться достичь высоких стандартов государственной администрации.

Настоящее обязательство требует, чтобы официальные лица, например, представляли «работу обычного дня», соблюдали требования процедурной справедливости обоснованного административного процесса принятия решений, предпринимали все возможные усилия по обеспечению высоких стандартов обслуживания клиентов, действовали в соответствии с надлежащими «предусмотрительными» требованиями по охране здоровья и безопасности других лиц на рабочем месте, избегали небрежного поведения, давали министрам всеобъемлющие экспертные консультации и стремились обеспечивать высокие стандарты государственной администрации.

Экономия и эффективность – при выполнении своих официальных обязанностей государственный чиновник должен избегать перерасходов государственных средств, злоупотребления ими или ненадлежащего или расточительного их использования.

На практике это обязательство означает, что чиновники должны управлять всеми формами государственных ресурсов (например, людскими, материальными и финансовыми ресурсами, интеллектуальной собственностью и информацией) в интересах сохранения государственных активов и доходов, а также обеспечения эффективной реализации программ и поставки услуг.

«Обязанности главных исполнительных лиц – Закон об этике требует, чтобы главные исполнительные лица учреждений государственного сектора обеспечивали осуществление Закона в их учреждениях, чтобы осуществлялась подготовка в области этики и, что наиболее важно, чтобы «административная практика и процедуры» учреждения соответствовали Закону и Кодексу поведения учреждения».

Невыполнение этих условий может привести к санкциям в соответствии с договором о занятости главного исполнительного лица или (в потенциальном плане) к частному юридическому иску о компенсации в связи с нарушением статутарной обязанности. Такое судебное разбирательство может возникнуть, когда интересы гражданина или клиента учреждения понесли ущерб от неэтичного поведения служащего, которое возможно было предвидеть и предотвратить; например, при переговорах по контракту или же в процессе тендерных предложений, разрабатываемых с участием учреждения главного исполнительного лица.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЧИНОВНИКА

В 1995 году авторы руководящих принципов, предложенных учреждениям государственного сектора Квинсленда, пошли еще дальше в укреплении традиционного взгляда на ответственность и отчетность назначенных должностных лиц и их отношение к власти, делегированной парламентом и обществом в целом. В руководящих принципах содержится следующее заявление:

«Занятие государственной должности предполагает должность, облеченную доверием.»

Стандарты поведения, которые можно ожидать от государственных служащих на всех уровнях, следовательно, вызывают законную и постоянную озабоченность со стороны конкретного правительства, организаций государственного сектора и общины.

Государственные чиновники контролируют различными путями использование финансовых и других

ценных ресурсов, предоставляемых общиной. Использование и злоупотребление этими ресурсами поднимает важные вопросы профессиональной этики администраторов.

В равной степени ожидается, что государственные служащие, которые контролируют финансовые и другие ресурсы, предоставленные общиной, несут на себе этическое обязательство обеспечить, чтобы эти ресурсы использовались эффективно и надлежащим образом.

Вместо того, чтобы сглаживать различия, существующие между государственным и частным секторами, законодательство Квинсленда дает образец честного поведения в государственном секторе.

ПРИМЕР ИЗ ЛИТВЫ

В Литве Закон «О государственной службе» 1995 года предусматривает права, обязанности и основные принципы государственной службы, а также положения по предотвращению коррупции. Закон дисквалифицирует тех, кто осужден за крупные преступления или преступления против государственной службы и тех, кто был уволен с государственной службы за ненадлежащее поведение на службе за последние 10 лет.

Чиновник не имеет права работать в ситуации, когда он находится в близком родстве со своим непосредственным начальником или же связан с ним брачными узами. Он/она также не может состоять в родстве с чиновником, который является непосредственным подчиненным, или же с чиновником, осуществляющим надзорные полномочия в отношении его или ее должности. Чиновник не может иметь вторую работу в государственной службе.

В законе дается подробное описание тех видов деятельности, которые объявлены как несовместимые с государственной службой. Государственные служащие не могут быть управляющими частных компаний или некоммерческих организаций или вступать в контракты от имени учреждения или агентства, где государственный служащий имеет личный интерес. Чиновник также не может представлять интересы страны или иностранных предприятий.

Чиновник обязан незамедлительно уведомить своего непосредственного начальника о задачах или инструкциях, которые он или она рассматривает как незаконные. Чиновник также имеет право отказаться выполнять какое-либо задание или инструкцию, если он или она считает, что цель инструкции противоречит закону или решению правительства. Чиновник должен изложить суть вопроса в письменном виде своему непосредственному начальнику и выполнить задачу или инструкцию только в том случае, если им (ей) получе-

но на то указание в письменном виде. В этом случае ответственность за последствия этого действия ложится не на чиновника, который выполнил просьбу, а на вышестоящего начальника, который приказал чиновнику поступить таким образом. Однако, никакая задача или инструкция не может быть выполнена, если это будет означать уголовное или административное правонарушение. Ответственность за последствия выполнения такой задачи или инструкции ложится не только на чиновника, но также и на вышестоящего начальника, который поставил задачу или отдал распоряжение. Подобным же образом нельзя выполнять задачу или инструкцию, если это представляет собой посягательство на человеческое достоинство¹⁰.

НАДЗОР: ОМБУДСМЕН И ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ИНСПЕКТОР

Правительственный омбудсмен, генеральный инспектор и комиссия по государственной службе – все кровно заинтересованы в том, чтобы государственная служба достигла высоких этических стандартов¹¹. Чем выше стандарты, тем легче жизнь для всех. Некоторые правительственные органы, которые осуществляют аудит государственных финансов, начали разрабатывать «этические аудиты» с целью определить, на чем они должны сосредоточить их ограниченные ресурсы и в отношении чего они не должны этого делать.

Каждый из этих чиновников и институтов может играть полезную роль в осуществлении надзора за внутренними управленческими процессами правительственных учреждений и в работе со старшими управляющими с тем, чтобы разрабатывать эффективные и некоррупционные внутренние процессы. Такая профилактическая роль может приносить большие дивиденды. Предотвращение коррупции может означать, что потерь удалось избежать и дорогостоящие расследования стали ненужными. (Роль омбудсмана рассматривается в Главе 7.)

СОЗДАНИЕ ОТДЕЛА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ЭТИКИ

Для достижения эффективности общая ответственность за развитие и обучение государственной этике должна быть возложена на конкретное учреждение правительства¹². Часто такая служба находится внутри Министерства правительственной администрации. Это учреждение также может предоставлять консультативные услуги государственным служащим, которые столкнулись со сложными проблемами конфликта интересов и которым необходимо обговорить это по-

ложение с достойным доверия профессионалом, на совет которого они могут надежно положиться.

После Уотергейтского скандала Соединенные Штаты Америки в 1978 году¹³ создали Отдел правительственной этики (ОПЭ). ОПЭ обеспечивает политическое лидерство и направление для этической программы исполнительной ветви власти. Эта система децентрализована, и каждый департамент или агентство отвечает за управление своей собственной этической программой.

ОПЭ выпустил однородный комплекс Стандартов этического поведения для служащих исполнительной ветви власти, который применим ко всем должностным лицам и служащим агентств и управлений исполнительной ветви власти. Эти нормативы содержат изложение 14 общих принципов, которые должны определять поведение федеральных служащих. Центральным элементом этих принципов является концепция, согласно которой государственная служба – есть долг человека, облеченного доверием. Федеральные служащие должны быть беспристрастными в их деятельности и не использовать государственную должность для личной выгоды. Эти нормативы также содержат конкретные стандарты, обеспечивающие детальное руководство в ряде областей: подарки из внешних источников, подарки между служащими, конфликты финансовых интересов, беспристрастность, обеспечение занятости, злоупотребление должностью и внешней деятельностью. Осуществление правил обеспечивается путем обычного дисциплинарного процесса правительства.

Отдел также создал единообразные системы открытия финансовых данных. Эти системы, государственные и конфиденциальные, реализуются во всех агентствах и подлежат периодическим ревизиям со стороны ОПЭ. Отдел регулярно осуществляет ревизии этических программ агентств, вносит рекомендации и ведет семинары по подготовке официальных лиц в области этики как в Вашингтоне, округ Колумбия, так и в городах Соединенных Штатов.

В последние годы ряд других стран последовал примеру Соединенных Штатов, включая Аргентину и Южную Африку.

КАНАДСКИЙ ПОДХОД

В Канаде ряд провинций, а также и федеральное правительство¹⁴ создали должности с целью обеспечения руководства для парламентариев и старших государственных чиновников по этическим вопросам. Такие должности называются по-разному – «комиссар по этике» (Альберта), «комиссар по вопросам честности» (Онтарио); «комиссар по конфликтам интересов» (Британская Колумбия, Саскачеван, Нова

Скотия, Нью-Брунсуик, Северо-Западные территории и Юкон), «комиссар по охране интересов участников» (Нью-Фаундленд) или «советник по этике» (федеральное правительство).

Все эти отделы свидетельствуют о признании того факта, что в области этики есть два крупных риска, когда вы полагаетесь полностью на легалистическую систему.

Прежде всего, государственные служащие могут легко позабыть, что из себя представляет действительно этическое поведение, и вместо этого защищать себя ссылками на юридические тонкости формулировок и концепций.

Во-вторых, подчас имеет место чрезвычайная детализация вопросов, которые должны быть самоочевидными для любого человека с разумным и моральным суждением. Когда такое происходит, это скорее может вызвать большую эрозию общественного доверия, нежели укрепить это доверие. Федеральное правительство Канады избрало подход, в рамках которого те, кто занимает государственные должности, действительно желают принимать меры этического порядка. Этот подход исходит из того, что они действительно хотят иметь более высокий уровень уважения со стороны сограждан. По этой причине было принято решение не кодифицировать этическое поведение посредством составления исчерпывающего перечня случаев запрещенного поведения.

Канадский подход к созданию этической структуры и управлению ею опирается на избежание возможностей для конфликта интересов задолго до возникновения самого факта. Этот подход опирается на работу с людьми и базируется на предположении о том, что они хотят делать то, что является правильным.

Управление канадского советника по вопросам федеральной этики занимается проблемами потенциальных конфликтов интересов и другими этическими вопросами для тех, кто с большей степенью вероятности будет влиять на ключевые решения федерального правительства, включая тех официальных лиц, кто отвечает за управление «слепыми трастами». Слепые трасты создаются для того, чтобы инвестиции принимающего решение хранились отдельно (и в тайне) независимыми опекунами с тем, чтобы избежать какого-либо конфликта интересов. Лицо, принимающее решение, совершенно не осведомлено о том, где находятся сделанные им или ею инвестиции, и поэтому пока что не может находиться под каким-либо их влиянием.

Управление советника по этике охватывает всех членов федерального кабинета, включая премьер-министра. Под внимание этого управления попадают супруги членов кабинета и иждивенцы, члены политического штаба министров правительства и старшие

по рангу чиновники федеральной государственной службы. Это управление занимается мониторингом активов, доходов и обязательств тех, над кем оно осуществляет надзор.

Когда есть подозрения относительно нарушения уголовного законодательства, советник по этике не подменяет роль полиции, прокуроров и судей. Он занимается ситуациями, которые могут показаться неэтичными для граждан, но при этом они ни в какой мере не являются сколько-нибудь незаконными. На практике его/ее управление тесно сотрудничает с теми, кто охвачен канадским кодексом по конфликтам интересов¹⁵. Эти чиновники приходят с вопросами о том, как обойтись с конкретным активом или интересом, и управление дает свои советы. Премьер-министр также просит его проводить расследования и комментировать конкретные вопросы по мере их возникновения.

Управление также несет ответственность за применение Закона «О регистрации лоббистов» и Кодекса поведения лоббистов. Эти законы предназначены для того, чтобы внести известный уровень открытости в деятельность по лоббированию и обеспечить высокие профессиональные стандарты для людей, занятых этой работой. Оба закона рассматриваются в Главе 4.

Нынешний канадский советник по этике полагает, что управление добивается успеха в достижении своих целей: «Люди, с которыми я имею дело, признают, что принятие правильных решений помогает обеспечить их долгосрочное политическое здоровье. Они признают, что канадцы ожидают высоких стандартов поведения и по праву. Они сделали все возможное, чтобы удовлетворять этим стандартам».

Независимо от этого, недавние скандалы в Канаде побудили премьер-министра ввести так называемый «этический пакет», принятие которого существенно укрепит позиции Управления по этике¹⁶.

УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ И ШТАТ РАБОТНИКОВ

Управление риском предполагает выявление проблем до их возникновения, а затем принятие мер по предотвращению их возникновения.

Здесь есть некоторые явные предупредительные знаки:

- *Персонал, который не берет выходных. Эти люди могут быть полностью поглощены работой, но они также, возможно, стремятся сделать так, чтобы те, кто приходят сменить их, не видели их записей.*

- *Работники, которые берут выходные дни, которые не могут себе позволить с учетом только их заработной платы.*
- *Работники на «уязвимых» должностях, которые пристрастились к азартным играм.*

Никакие из этих данных не свидетельствуют о предосудительном поведении, однако каждый из этих случаев требует пристального внимания со стороны руководителей.

Процедуры раскрытия активов и пассивов носят более формальный характер, и они предусматривают периодическую ротацию персонала, занимающего «уязвимые» должности.¹⁷

Управляющие должны знать о существовании областей, где есть риск коррупции. Эти области должны подвергаться проверке на регулярной основе и должна осуществляться современная организационная стратегия риска, в которой вопрос о коррупции получает надлежащее решение.

Должны быть выявлены и продокументированы функции высокого риска и должны быть подготовлены чрезвычайные планы еще до возникновения каких-либо проблем. Эти функции включают такие вопросы, как:

- *инспекция, регулирование и мониторинг стандартов помещений, предприятий, оборудования и товаров;*
- *вручение квалификационных документов или лицензий лицам, чтобы подтвердить их мастерство в конкретной профессии и дать им возможность заниматься конкретными видами деятельности;*
- *получение платежей наличными*
- *ассигнование грантов из государственных фондов;*
- *оказание помощи или забота об уязвимых или инвалидах.*

Полезные инструменты управления риском включают:

- *Кодексы поведения; их соответствие своему назначению должно проверяться через каждые два года или около этого.*
- *Обучение в области кодекса поведения; это должно иметь место в регулярные промежутки времени не реже, чем раз в два года*
- *Подарки, блага и перечни даров.*
- *Управление информацией и технология.*
- *Повышение осведомленности персонала относительно его роли и обязанностей в управлении безопасностью информации.*
- *Набор кадров; стратегия подрядов и закупок.*

- *Предоставление информации по практике этической работы для персонала.*
- *Процедуры аудита.*
- *Регулярное информирование персонала о внутренней политике организации в области отчетности, ее внутренних и внешних каналов отчетности, и как они работают.*
- *Регулярное информирование персонала о внутреннем расследовательском потенциале организации; должны быть разработаны конкретные детальные планы, чтобы эффективно реагировать на утверждения о коррумпированном поведении, если такие вещи возникают.*

СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, ОЦЕНИВАЕМОЙ НА ОСНОВЕ ЗАСЛУГ

Никакое учреждение не может работать профессионально в отсутствие квалифицированного персонала с мотивацией. Одной из наиболее разрушительных черт коррупции является назначение на работу в государственную службу, основанное на связях, а не на способностях назначаемых лиц.¹⁸

Институциональные мероприятия по отбору, набору, продвижению и увольнению государственных служащих имеют центральное значение для надлежащего функционирования государственного сектора и могут наилучшим образом быть обеспечены посредством законодательства.¹⁹ На необходимые должности следует привлекать достойных людей. Это, в свою очередь, означает, что сами должности должны быть достаточно привлекательными для квалифицированных граждан и представлять собой оправданную альтернативу частному сектору.

Государственная служба, работники которой назначаются и продвигаются на основе заслуг, будет в гораздо меньшей степени подвержена коррупции, чем служба, базирующаяся в основном на политических и личных связях. В «меритократии» персонал продвигается по службе на основе своих заслуг, и ее представители обязаны своими должностями, по крайней мере частично, тому обществу, которому они служат. Там, где должности получают на основе могущественных связей, лояльность имеет место по отношению к связям, а не по отношению к институту, в который лицо было назначено. Часто бенефициар такого назначения ждет, что его или ее патрон обеспечит защиту, если он встретится с какими-либо затруднениями. Назначенцы политических партий могут создавать особо сложные проблемы для управляющих, связи которых не столь влиятельны.

Государственная служба, базирующаяся на заслугах имеет ряд преимуществ:

- *О кандидатах судят на основе поддающихся проверке критериев, которые действительно можно проверить, если существуют подозрения относительно нарушений.*
- *Лица, занимающие должности, имеют стимул к тому, чтобы показывать хорошие результаты. Политизирование государственной службы приносит заурядные результаты. Когда политики имеют возможность непосредственно влиять на набор, продвижение, увольнение или перемещение государственных служащих по каким-либо иным основаниям, нежели по заслугам, трудно обеспечить профессиональную дисциплину, также трудно использовать стимулы к достижению лучших результатов, если лица назначаются на короткий срок.*
- *Государственные служащие, назначенные по политическим соображениям, могут быть более склонными нарушать правила с целью максимального увеличения их личных выгод в то короткое время, в течение которого они надеются находиться на этой службе.*
- *Государственные служащие, которые получили свои должности по своим способностям, а также на основе четких и поддающихся проверке критериев, будут ощущать свою подотчетность по отношению к нанимающему их государству, нежели по отношению к правительству, которое у власти на сегодняшний день.*
- *Государственная служба, основанная на заслугах, избегает относительно краткосрочного характера политических назначений и соответствующей потери квалификации с каждой сменой правительства.*

Однако государственная служба, основанная исключительно на заслугах, возможно, будет подвергаться изменениям с тем, чтобы учитывать программы практических действий, соответствующих демократической практике. Например, такие программы могут обеспечить, чтобы меньшинства были справедливо представлены в государственной службе и чтобы были исправлены гендерные и географические дисбалансы. Более того, государственная служба, основанная на заслугах, не дает гарантии против коррупции.

Условия некоррупционного набора кадров на должности в государственном секторе включают:

- *В основном набор кадров на основе заслуг и программу продвижения с объективными и конкурентными критериями и четко очерченной карьерой.*
- *Сведение к минимуму политического вмешательства и в деятельность, и в набор кадров для государственного сектора.*
- *Строгое ограничение политических назначений на некоторые посты высокого уровня.*
- *Подходящая зарплата и другие преимущества, обеспечивающие соответствующие стимулы.*
- *Защита государственных служащих через внутреннее применение механизмов права.*

Многие люди интуитивно склонны полагать, что повышение заработной платы устранил коррупцию среди гражданских служащих, получающих мизерное жалование. На практике ситуация несколько более сложна. Реформа оплаты труда, хотя она и имеет значение, представляет собой лишь один из целого ряда стимулов, проблему которых необходимо решать.²⁰

Тем не менее, реформирование структуры заработной платы может быть важным средством предотвращения коррупции. Такие реформы изменяют структуру стимулов для государственных служащих, делают вознаграждение за труд более прозрачным, повышают ранее мизерную зарплату и приглашают более опытный персонал работать в государственном секторе:

- *Стимулы, побуждающие государственных служащих отказываться от коррумпирующей практики и работать эффективно, действуют гораздо надежнее, если система вознаграждения опирается на принцип меритократии. Когда заработная плата и продвижение по службе явно зависят от того уважения, которое государственные служащие проявляют по отношению к правилам поведения, и от хороших результатов, то стимулы будут реализованы с большей степенью вероятности. Сама работа рассматривается как нечто более ценное. Поэтому увольнение с работы или понижение в должности становится гораздо более серьезным вопросом. В свою очередь, это означает, что должны существовать надлежащие и эффективные дисциплинарные механизмы.*
- *Если государственным служащим не платит прожиточный минимум, то стимулы к тому, чтобы требовать взятки значительно увеличатся. Следовательно, реформа заработной платы, которая обеспечивает прожиточный минимум для государственных служащих,*

может обуздать мелкомасштабную коррупцию. Этот подход отстаивается Всемирным банком в ряде стран, которым он оказывает помощь.

- *Реформы заработной платы также могут сделать оплату труда в государственном секторе конкурентоспособной по отношению к зарплате в частном секторе с тем, чтобы привлечь служащих с более высокой квалификацией. Человеческий потенциал более высокого качества повышает эффективность государственного сектора и может побуждать к более четкому соблюдению кодексов поведения. Примерами этого являются Сингапур и Гонконг.*
- *Среди мер создания стимулов для бескоррупционного поведения также следует рассматривать и так называемые «социальные блага». Например, ушедшие на пенсию государственные служащие должны получать ежемесячные пособия. Подобным же образом государственные служащие, которые «попались на месте преступления» при получении взяток или других коррупционных благ, должны автоматически утратить свои социальные преимущества.*

ПРОВЕДЕНИЕ РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИКАМИ И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ ВЫСОКОГО РАНГА

Профессиональная государственная служба имеет большое значение для плавной работы правительственной администрации. Когда происходит смена правительства, значительная часть государственных служащих остается на своих местах. Вчерашние политики и их назначенцы уходят, однако управление делами продолжается при новом правительстве.

Как и в отношении всех граждан долг государственных служащих состоит в том, чтобы подчиняться закону. Однако государственные служащие также несут на себе профессиональное обязательство обеспечить, чтобы принимаемые ими меры – включая и те, принятие которых желают политики и министры более высокого ранга – соответствовали требованиям права.

Это означает, что государственные служащие могут быть обязаны информировать своих политических руководителей о том, что некоторые действия, которые им было приказано провести в жизнь, являются незаконными. От них можно потребовать отказаться от соблюдения таких указаний. Однако такую вещь легче сказать, чем проделать на практике, и нет каких-либо четких решений в такой ситуации.

Необходимо, чтобы государственные служащие высокого ранга имели возможность передавать спорные вопросы на рассмотрение юридических консультантов правительства. Имея дело с министром, который просит их действовать коррупционным образом, они должны понимать, что в рамках уголовного дела вряд ли они обеспечат себе защиту, если скажут, что действовать так, как они действительно действовали, им было приказано их министром. Правительство является субъектом права. Министры не стоят над законом. Временами государственные служащие говорили своим министрам, что они хотели бы выполнить их пожелания, однако если они это сделают, то в отношении обоих может быть возбуждено уголовное преследование.

Проблема достигает своей максимальной остроты, когда министры выходят за рамки своей роли и принимают участие в управлении и реализации политики. Роль министров заключается в выработке политики, однако практическая реализация этой политики остается на усмотрение государственных служащих. Когда такое различие в ролях размыто и когда государственные чиновники высокого ранга чувствуют себя запуганными министром, не желающим принимать ту истину, что закон применим к его/ее действиям точно так же, как он применим и к действиям другим, коррупция процветает.

Важно, чтобы в подготовке чиновников высокого ранга подчеркивалось то обстоятельство, что сам по себе факт, что от них требовалось совершить противоправное деяние по указанию министра не обеспечивает им какую-либо защиту от обвинений уголовного характера.

КОГДА ПОДАРОК ЯВЛЯЕТСЯ ВЗЯТКОЙ? ДАРЫ И РЕЕСТРЫ ДАРОВ

Важно иметь четкие правила и нормативы относительно того, что служащие имеют право принимать во время их работы и как фиксируются эти подарки.

В частном контексте подарки обычно не порождаются просьбой, а скорее ставят своей целью передать чувство, например, чувство благодарности, которое испытывает дарящий. При этом, никто не ожидает оплаты. В рамках настоящей публикации мы не рассматриваем подарки, вручаемые в сугубо приватном контексте. Однако подарки также вручаются лицам на протяжении деловых отношений. Такие подарки обычно ставят своей целью породить у получателя ощущение обязательства.

Когда государственный служащий в рамках коррупционной процедуры получает дар или благо, это считается уголовным преступлением во всех странах.

Тогда, каким же образом чиновник проводит различие между подарком и взяткой?

Подарок может быть вручен с невинными намерениями, добросовестно или же он может ставить своей целью оказать влияние на чиновника. Дарящий может руководствоваться любым количеством мотивов от дружеского расположения, гостеприимства и благодарности до подкупа и вымогательства.

В деловом контексте подарки редко вручаются лицу по филантропическим соображениям или соображениям гостеприимства. Дело может обстоять таким образом, если подарок или благо почти не имеет какой-либо коммерческой ценности, как, например, памятный сувенир или безделушка. Однако в тех случаях когда подарок или благо наделены чем-то большим, нежели номинальной ценностью, возможно, что этот подарок предлагается с целью породить чувство обязательства и даже ожидания, что что-то будет вручено в ответ.

Чувства обязательства могут возникать если вы соглашаетесь на предложение бесплатно пообедать, принять билеты на спортивное состязание или скидки при коммерческих закупках. Как только такой дар принят, государственный чиновник может быть скомпрометирован. Если позднее вручивший подарок выскажет просьбу предоставить ему благоприятный режим, для чиновника будет затруднительным ему в этом отказать. Вручивший подарок может даже угрожать публичными заявлениями о том, что чиновник сам первым попросил сделать ему такой подарок.

Лица, пытающиеся коррумтировать государственных служащих, часто начинают с мелких знаков внимания, за которыми не угадываются какие-либо предосудительные мотивы.

Среди прочего, чиновники могут стать объектами коррупции своими попытками «обосновывать» их принятие подарка или блага. Часто используются следующие обоснования:

- *Все так делают.*
- *Дарящий руководствуется сугубо побуждениями щедрости, доброты или дружбы.*
- *Обмен подарками и благами не наносит никому вреда.*
- *Подарки и блага «взрачивают» благотворные деловые отношения, которые способствуют эффективности управления тем, что препятствуют бюрократии.*
- *Подарки и блага всего лишь часть культурных ритуалов и практики. Если отказаться им следовать, это может вызвать обиду.*
- *Государственным служащим платят не достаточно. Они заслуживают маленькое дополнительное вознаграждение.*

В этих аргументах отсутствует понятие общественного долга. Будучи государственными должностными лицами, чиновники обязаны обеспечить, чтобы правительственные дела осуществлялись беспристрастно и честно. Если чиновники принимают подарки и предложенные им блага во время их работы, то у них может возникнуть чувство обязанности по отношению к лицу, сделавшему подарок или иное благо. Ощущение, что они взяли на себя какое-то обязательство подрывает их беспристрастность и в целом будет подрывать доверие к государственной службе.

Модельный кодекс поведения для учреждений государственного сектора нового Южного Уэльса (Австралия)²¹ говорит о том, что служащие не должны принимать подарки или блага, ставящие своей целью или могущие побудить их действовать пристрастно в пользу дарителя при исполнении своих обязанностей. Если подарок или благо имеет, скорее, номинальную ценность, то служащие должны представить своему непосредственному начальнику записку с описанием инцидента (как это описано ниже).

Бремя принятия решения о том, принимать или не принимать подарок или благо, не должно быть оставлено на усмотрение отдельного служащего. Это, скорее, ответственность самих учреждений – устанавливать пределы и обеспечивать руководство относительно типов подарков и благ, которые служащие могут принимать. Это может быть достигнуто путем разработки критериев и политики в отношении подарков и благ.

1. В КАЧЕСТВЕ ОБЩЕГО ПРАВИЛА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ НЕ ДОЛЖНЫ ПРОСИТЬ ИЛИ ПРИНИМАТЬ ПОДАРКИ И БЛАГА ЦЕНОЙ ВЫШЕ НОМИНАЛЬНОЙ СТОИМОСТИ. ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ДАРЕНИИ ДЕНЕГ В ЛЮБОЙ ФОРМЕ НИКОГДА НЕ ДОЛЖНЫ ПРИНИМАТЬСЯ.

Отказываясь принимать подарки или блага, государственные служащие могут тем самым избежать ощущения компрометации и развития у общества ощущения предубеждения. Организация, которая берет на вооружение политику, запрещающую принятие подарков и благ, защищает своих служащих от компрометации. Действительно, работодатели берут на себя позитивное юридическое обязательство в отношении своих служащих обеспечить безопасную рабочую среду. Учреждения потенциально могут нарушать это обязательство, если они не уведомляют служащих о том, как вести себя в ситуациях компрометации, что может вызывать значительный стресс и беспокойство. Одно из преимуществ запрещения принимать подарки

и блага состоит в том, что люди, предлагающие подарки, имеют меньшую вероятность быть обиженными отказом. Служащие могут отказаться от предложений о подарках, объяснив, что если они согласятся, то это пойдет вразрез с политикой учреждения и, следовательно, у них нет полномочий поступать по своему усмотрению в этой области. В этом случае служащие не попадают в трудное положение, когда они пытаются определить, является ли подарок попыткой подкупа.

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ, КОТОРЫМ ПРЕДЛОЖЕН ПОДАРОК ИЛИ БЛАГО ИЛИ КОТОРЫМ СДЕЛАН ПОДАРОК ИЛИ БЛАГО ВОПРОТИВ ИХ ВОЛЕ, ДОЛЖНЫ СООБЩАТЬ ОБ ЭТОМ ИНЦИДЕНТЕ СВОИМ НЕПОСРЕДСТВЕННЫМ НАЧАЛЬНИКАМ В ПИСЬМЕННОМ ВИДЕ

Все предложения о подарках или благах, имеющих более чем номинальную ценность, даже те, принять которые служащие отказались, должны быть незамедлительно сообщены непосредственному начальнику. Вслед за первоначальным устным сообщением, которое должно быть сделано незамедлительно, должна последовать служебная записка от служащего по этому вопросу. Записка должна содержать:

- *Дату, время и место инцидента*
- *Кому были предложены подарок или благо*
- *Кто предложил подарок или благо и подробности контакта (если они известны)*
- *Ответ на предложение*
- *Любые другие, относящиеся к делу, подробности предложения*
- *Подпись автора записки и дата*

Служащий должен оставить у себя копию записки и еще одну копию передать своему непосредственному начальнику, который также должен подписать записку, поставить дату и приобщить ее к соответствующему файлу.

Готовя записку, служащий, которому был предложен «ненадлежащий» подарок или благо, может сохранить контроль над ситуацией. Большинство государственных служащих чувствует себя неудобно, когда они поставили себя в компрометирующую ситуацию. Письменное заявление позволяет лицу отразить его версию событий, что обеспечивает ему определенную степень спокойствия. Сообщение об инциденте также побуждает организацию этого служащего к принятию соответствующих действий.

3. ЕСЛИ ОТКАЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО ИГНОРИРУЕТСЯ ИЛИ ПО ИНЫМ ПРИЧИНАМ ПОДАРОК ЦЕНОЙ ПРЕВЫШАЮЩЕЙ НОМИНАЛЬНУЮ СТОИМОСТЬ, НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ВОЗВРАЩЕН РАЗУМНЫМ СПОСОБОМ, ТО ПОДАРОК СЛЕДУЕТ РАССМАТРИВАТЬ КАК СОБСТВЕННОСТЬ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО УЧРЕЖДЕНИЯ

В некоторых ситуациях трудно отказаться принять подарок; например, если даритель не обращает внимания на отказ и настаивает на своем предложении. Кроме того, может также возникнуть чувство неловкости при отказе от подарка в обстоятельствах, когда подарок был предложен публично; например, докладчику, приглашенному на конференцию со стороны. Как только подарок или благо становятся собственностью учреждения, его использование и окончательная судьба являются ответственностью организации, а не указанного лица. «Реализация» может принимать многие формы, включая публичные аукционы.

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ С НОМИНАЛЬНОЙ СТОИМОСТЬЮ МОГУТ БЫТЬ ПРИНЯТЫ

Подарки и блага с номинальной стоимостью обычно не порождают чувства обязательства у получателя, что может повлиять или, по всей вероятности, повлияет на осуществление его/ее официальных функций. По этой причине разрешение государственным служащим принимать изредка предлагаемые подарки номинальной ценности создает небольшую угрозу коррупции. Примеры подарков и благ, могущих рассматриваться в качестве имеющих номинальную стоимость, включают дешевые рыночные безделушки или корпоративные сувениры, которые не привязаны конкретно к деятельности учреждения. Однако решение вопроса о том, является ли подарок вещью номинальной стоимости, не должен оставляться на усмотрение служащих. Руководство в этом вопросе должно обеспечиваться учреждениями.

5. В НЕКОТОРЫХ СЛУЧАЯХ ПОДАРОК ИЛИ БЛАГО МОГУТ БЫТЬ ПРИНЯТЫ, ЕСЛИ ОНИ ПОЛУЧЕНЫ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ЧИНОВНИКОМ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ЕГО ОБЯЗАННОСТЕЙ И ОТНОСЯТСЯ К РАБОТЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО ИЛИ ОСУЩЕСТВЛЯЮТ ПОЛЕЗНУЮ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ФУНКЦИЮ

ВСЕ ТАКИЕ ВЕЩИ ДОЛЖНЫ СТАНОВИТЬСЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЯ

Учреждения должны ясно информировать своих служащих о том, когда считается целесообразным принять подарок или благо по этой категории. Примером подарка или блага, относящегося к работе учреждения, является книга на соответствующую тему. Такие подарки должны становиться собственностью соответствующего учреждения.

Также может быть целесообразным для учреждения (но не отдельных членов персонала) оставить у себя подарок или благо, полученные в рамках плана развития покупок. Например, компания сможет предложить бесплатные автомобили всем своим клиентам после того, как они закупят соответствующее количество ее продукции. Автомобиль не должен служить частным благом для кого-либо в учреждении. Надлежащим способом достижения этого для учреждения, сохраняя при этом благо использования автомобиля, будет в том, чтобы получить компенсацию за автомобиль, продать автомобиль на публичном аукционе или же сделать так, чтобы автомобиль использовался только для официальных целей. Также важно, чтобы учреждения не компрометировали свою беспристрастность в попытке заполнить премии.

6. В НЕКОТОРЫХ СЛУЧАЯХ МОЖЕТ БЫТЬ ЦЕЛЕСООБРАЗНЫМ ПРИНЯТЬ СКРОМНЫЕ ЗНАКИ ГОСТЕПРИИМСТВА, ТАКЖЕ ОКАЗАННОГО КОЛЛЕГАМ ИЛИ СОСЛУЖИВЦАМ, КОТОРЫЕ ПРЕСЛЕДУЮТ ЕДИНУЮ ЦЕЛЬ ИЛИ ВЫПОЛНЯЮТ ОБЩУЮ ЗАДАЧУ

Такие знаки гостеприимства, как чай или кофе, представляют собой проявление вежливости в отличие от подарка или блага и предлагаются посетителям многими организациями. Скромный обед, предложенный рабочей группе, также подпадает под эту категорию.

7. ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ МОЖЕТ БЫТЬ УДОБНЫМ ПРИНИМАТЬ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ, НЕ СВЯЗАННЫЕ С ИХ ОФИЦИАЛЬНЫМИ ОБЯЗАННОСТЯМИ

В некоторых странах новые продукты запускаются на рынке по специальным ценам или же цена товаров значительно сокращена в течение ограниченного периода времени. Это положение означает, что для

государственных случаев удобно принять эти предложения, когда они не связаны с их официальными должностями.

8. УЧРЕЖДЕНИЯ ДОЛЖНЫ ВЕСТИ РЕЕСТР ПОДАРКОВ И БЛАГ

Если организация решает, что для служащих приемлемо получать подарки или блага в некоторых обстоятельствах, все же необходимо установить лимиты с тем, чтобы регулировать и контролировать поведение. Например, должно существовать требование, согласно которому все подарки и блага ценой выше номинальной стоимости должны объявляться и заноситься в публичный реестр подарков на имя получателя. Имя лица, предложившего подарок и его учреждение или организация также должны быть включены. Также должна иметь место запись о решении, принятом в отношении подарка, и реестр должен быть подписан и датирован вышестоящим начальником служащего (или соответствующим старшим должностным лицом). Если вопрос возникает позднее, то можно доказать, что учреждение действовало открыто и прозрачно в отношении подарка.

Одним из наиболее важных определяющих моментов принятия неэтических решений является поведение управляющих. Иными словами, служащие с большей вероятностью будут делать то, что делают их управляющие, нежели следовать нормам этического поведения. Если руководство организации рассматривается ее служащими как говорящее одно, а делающее другое, служащие вскоре испытают разочарование.

Руководство может содействовать этическому развитию их организаций путем личного примера. Конкретные виды стратегии, которые могут быть приняты в отношении подарков и благ, включают информирование служащих о случаях, когда управление организации отказывалось принимать неуместные дары и блага и предпринимало шаги с тем, чтобы активно вознаграждать тех служащих, которые демонстрируют понимание этического поведения.

Также существует ряд соответствующих подходов, которые может избрать учреждение по вопросу о подарках и благах. Учреждение может написать письмо своим крупным и потенциальным поставщикам, информируя их о том, что предпочтительная практика состоит в том, чтобы не предлагать никаких подарков любой ценности своим работникам. Этот подход имеет то преимущество, что убеждает потенциальных поставщиков, что они соревнуются на равном игровом поле и что процессы приобретения тендеров на соответствующие работы являются беспристрастными, открытыми и подотчетными.²²

СНОСКИ

1. См. An Ethics Framework for the State Sector, August 1999, (Этическиерамкидлягосударственногосектора, август 1999 год). State Services Commission, Wellington, New Zealand: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=2822>; How to Develop an Effective Code of New South Wales Independent Commission Against Corruption, Sydney, Australia http://www.icac.nsw.gov.au/pub/summary_pub.cfm?ID=306
2. Относительно информации по реализации см. the Report of the UN Secretary General E/CN.15/2002/6/Add.1. http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_commission_session_11.html?print=yes
3. Эти записки не принадлежат ОЭСР, а были внесены самим автором
4. См. Best Practice Codes of Conduct for Public Officials <http://www.ti-bangladesh.org/cgi-bin/cgiwrap/Wtiban/bpvodocs.cgi>; Centre for Applied Ethics – Government, Policy and Public Sector Ethics Page: www.ethics.ubc.ca/resources/govt; International Institute for Public Ethics: <http://www.iipe.org>; OECD / PUMA Ethics and Corruption Page (in particular the “Principles for managing ethics in the public sector”, 1998): www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm; Office of the Ethics Counsellor, Canada: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoecbce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>; Jeremy Pope, Transparency International Source Book, Chapter 20 “Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing” (2000) <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>; U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov>; János Bertók, Building Trust in Government: Lessons from OECD Countries: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>; Values and Ethics Codes for the Public Service (Canada)
5. See: Guidelines on Official Conduct of Public Servants (Australia), www.apsc.gov.au/publications96/conduct.pdf; Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, (US) ethics.od.nih.gov/LawReg/soc0999.pdf; Ethics Code of Public Servants (Georgia): <http://www.una.org.ge/transparency/code.html>; Code of Ethics for Public Officials (Hungary): http://www.b-mhu/kozszolgalat/etika/angol/aetika_21.htm
6. Czech Code of Conduct: <http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/czechcode.pdf>.
7. Taken from Whitton, above.
8. Australian Public Sector Ethics Act: <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/1994/94AC067.pdf>
9. Australian Whistleblower Protection Act: http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/WhistleblowA94_03E_030509.pdf
10. The Queensland Public Sector Ethics Act: www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/PublicSecEthA94.pdf
11. Anti-Corruption Network for Transition Economies, Baltic Anti-Corruption Initiative: http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14. 2 Camerer, Lala, (10/2001): Prerequisites for Effective Anti-corruption Ombudsman’s Offices and Anti-corruption Agencies, 10th IACC, Workshop Papers, Prague, IACC, Transparency International (<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>); J. Pope, Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Chapter 10 – Ombudsman, Berlin, Transparency International (<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>); Citizen Ombuds-men – Local Government Disclosure Systems – Japan, (http://www.transparency.org/toolkits/monitor_ombudsman-japan.html) UN Global Programme against Corruption, CICP, Draft Anti-Corruption Tool Kit, Version 3, (last edited 01/2002); Institution Building: Ombudsmen, Vienna, UN (<http://www.undcp.org/adhoc/crime/toolkit/f2.pdf>) Link to the Office of the Inspector General of Government, Uganda (<http://www.igg.go.ug>)
12. The description is taken from Stuart Gillian, The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public service, OECD, December 1995.
13. US Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov/>
14. Office of the Ethics Counsellor (Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
15. Office of the Ethics Counsellor (Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
16. For a discussion, see The Ethics Package by Gregory J. Levine, 2002: http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPacPaper2002.htm#_edn1
17. Job rotation is recommended as a preventive measure by the Transparency International Source Book (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/03.html>; Independent Commission Against Corruption checklist: http://www.icac.org.hk/eng/prev/prev_dept_22.html.
18. J. Pope, Transparency International Source Book 2000, Chapter 12 “Public Service to Serve the Public” (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook12.html>; World Bank Administrative and Civil Service Reform: Recruitment and Promotion Page <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
19. For an example, see the Estonian Public Service Act: 64.49.225.236/Documents/estonia.pdf.
20. J. Pope, Transparency International Source Book, Chapter 1 “The Challenge of Renovation” (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>; C. Van Rijckeghem, B. Weder, Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? IMF Working Paper 1997: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf; D. Shand, S. Sohail, The Role of Civil Service Reform in Combating Corruption, in: D. Kaufmann, M.G. de Asis, P. Dininio, Improving Governance and Controlling Corruption, 2001: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.html>; V. Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF Staff Papers Vol. 45, No. 4, December 1998. <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>; R. Di Tella, E. Schargrodsky, The Role of

Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. www.hbs.edu/dor/papers/9900/00-047.pdf; R. Di Tella, The Honest Reformer's Guide to Fighting Corruption, HBS paper 2001. http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf; W. Wane, Tax Evasion, Corruption, and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>; World Bank on civil service issues (including cross-country data on government employment and pay): <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>; World Bank on the importance of adequate pay: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>; (UK) House of Commons, Select Committee on International Devel-

opment, 4th Report: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/3907.htm>; World Bank on Public Service Pay Policy in AnglophoneAfrica: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm

21. Model Code of Conduct for New South Wales Public Agencies (Australia): http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part4/prem_circs_memos/prem_memos/1997/m97-10.html

22. Независимая комиссия против коррупции Нового Южного Уэльса: «Подарки, блага или же просто взятки? Руководящие принципы для учреждений и чиновников государственного сектора»: http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/pub2_37cp.pdf

