

**Оболонский А.В.**

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ТРАДИЦИИ И ПОИСК НОВОЙ ПАРАДИГМЫ

### Аннотация

*Данная статья посвящена анализу государственной службы Великобритании, где реформы продвинулись дальше, нежели в какой-либо другой стране. В статье рассматриваются традиции британской бюрократической системы и этапы ее эволюции. Автор показывает, что, несмотря на приверженность традициям, современная британская гражданская служба – это открытая плюралистическая структура, активно развивающаяся, широко, но с учетом своей специфики заимствующая опыт обслуживания граждан в частном секторе и сделавшая удовлетворение потребителей своих услуг в широком смысле слова главным реальным приоритетом своей деятельности, а значительное и все возрастающее внимание к вопросам этики поведения должностных лиц – важным индикатором ориентации на доверие и уважение граждан.*

**Ключевые слова:** английская система управления; реформа гражданской службы; рыночные механизмы; сокращение аппарата; Кодекс министра; этика должностных лиц; моральные ценности.

### Введение

Одна из главных угроз становлению в России гражданского общества – это государственная бюрократия всех уровней, унаследовавшая прежнюю систему властных отношений и не без успеха старающаяся в новых формах сохранить максимальную опеку над жизнью общества. В целом российское чиновничество если и отличается сегодня от чиновничества советского, то не слишком и, увы, не в лучшую сторону. Но, в общем, его статус соответствует российско-советской традиции доминирования государства над обществом.

В поисках других моделей отношений я обратился к Великобритании, где традиции государственной службы, казалось бы, максимально отличаются от наших, во всяком случае гораздо больше, чем традиции континентальных стран. Однако там есть много для нас поучительного в плане как положительного, так и отрицательного опыта, тем более что в последние десятилетия и особенно годы, в британском госаппарате происходят значительные изменения.

## НЕМНОГО ИСТОРИИ<sup>1</sup>

В английском праве чиновник рассматривается как гражданский «слуга Короны», в отличие от ее «военных слуг». Сам этот термин сложился в британской колониальной администрации в Индии. Однако Англия не была бы Англией, если бы отличия ограничивались только названием.

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

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

В подобных обстоятельствах многое зависит от гражданских качеств правящего класса, от развитости в его среде чувства социальной ответственности. Такими качествами английская аристократия обладала, как отмечалось многими авторами<sup>2</sup>, в гораздо большей степени, нежели правящий класс других стран, в частности Франции, Австрии, Пруссии, России...

Другой причиной, по которой подобная, «странная» с точки зрения привычных для нас стандартов, система существовала (и работала в течение столетий достаточно удовлетворительно), связана со спецификой англосаксонской государственно-правовой доктрины. Английская система управления воплоща-

ла в себе альтернативу иерархической, управляемой из единого центра «идеальной рациональной бюрократии» французского образца. Этот «антикомандный» характер системы – следствие господства Обычного права (*Common Law*). В данной системе, как известно, соблюдение законности обеспечивается не на базе единых кодексов, не «сверху вниз», а «снизу», т.е. на основе прецедентов – индивидуальных, прежде всего судебных решений по конкретным искам и делам. Вот как трактует эту проблему Г. Питерс, связывая тип правоприменения с характером и типом администрации через культурные характеристики: «Рационалистической культуре может быть противопоставлена культура прагматическая, или эмпирическая, характерная для Соединенного Королевства и значительной части Северной Европы. В такой культуре общие положения являются производными от серий индивидуальных решений. Эта культура не благоприятствует развитию бюрократии или безличных решений. Каждое дело в определенной степени рассматривается как новый случай, и его конкретные индивидуальные обстоятельства могут послужить достаточным основанием для того, чтобы скорректировать или пересмотреть даже бесспорное общее положение. Таким образом, административные и правовые решения почти неизбежно приобретают там персональный характер, и, хотя власть принадлежит прецеденту, в каждом случае он может быть оспорен на индивидуальной основе... Она (бюрократия. – А.О.) склонна быть менее жесткой и безличной в этой индуктивной культуре, чем в более дедуктивной континентальной системе. Концепция индивидуальности и индивидуальных прав как один из компонентов эмпирической культуры делает работу бюрократа более трудной и заставляет его уделять больше внимания специфике, чем общим характеристикам того или иного дела... По сравнению с другими индустриально развитыми странами Европы культура Соединенного Королевства более личностная и менее бюрократическая, чем у других наций, находящихся на сходном уровне развития»<sup>3</sup>.

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

Однако любая специфика хороша лишь до определенного предела. Индустриальная революция и другие реальности XIX в. настоятельно потребовали модернизации британской системы администрации. Середина «викторианского века» стала периодом ее реформы и создания профессиональной гражданской службы. Все началось с так называемого Доклада Норткота – Тревельяна, представленного Парламенту в 1854 г. Сэр Стафорд Норткот был на тот момент премьер-министром, а сэр Чарльз Эдвард Тревельян использовал в докладе свой богатый опыт в администрации знаменитой Ост-Индской компании. Главный упор в Докладе делался на необходимости создания высококвалифицированной гражданской службы, комплектуемой на основе профессиональных качеств людей. Он рекомендовал упразднить систему патронажа, заменив ее открытыми конкурсными экзаменами, проводимыми под наблюдением центральной экзаменационной комиссии. Далее, он предлагал разделить всех служащих на два класса: административный и технический. Замещать вакансии рекомендовалось из числа служащих на основе их достоинств, а не заслуги. При этом, однако, предпочтение отдавалось общему, т.е.

гуманитарному, а не специальному, т.е. техническому, образованию. Таким образом, первые роли в системе должны были играть не узкие специалисты, а по-прежнему «талантливые любители».

Внедрение рекомендаций Доклада заняло полтора десятилетия. Особенное сопротивление вызвал принцип открытых конкурсных экзаменов. Они были окончательно введены лишь в 1870 г. К тому же первоначальный проект авторов претерпел ряд изменений: так, были введены не два, а три класса служащих – администраторы, исполнители и клерки. Однако в целом изменения были революционными. Они в корне изменили британскую государственную службу и даже оказали серьезное влияние на развитие этого института за пределами Великобритании. В первую очередь это, разумеется, коснулось стран, находившихся под суверенитетом Британской короны, но не только их. Так, в 1871 г. Президент США У. Грант попытался внедрить у себя британскую систему конкурсных экзаменов. (Правда, инициатива эта была заблокирована, поскольку вступила в противоречие с американской традицией партийных назначений на административные должности, распространявшейся тогда вплоть до низших ступеней должностной лестницы. Впрочем, в некоторых отношениях американцы при реформировании своей администрации уже тогда пошли дальше бывшей метрополии: так, они ввели единую шкалу должностей и окладов для всех госслужащих, не занятых в промышленности, о чем в Англии всерьез заговорили лишь столетием позднее.)

Очевидно, что система, созданная на основе Доклада Норткота – Тревельяна, в общем оправдывала себя вплоть до середины XX в. Комиссия по реформе гражданской службы была создана в начале 50-х гг., серьезная критика существовавшей системы началась лишь в 60-е, а сами реформы – уже в 70-е гг., после знаменитого Фултонского доклада. Как обычно бывает в политике, критиковали британскую государственную службу с разных флангов за разное. Левые – за ее закрытый классовый характер и сопротивление политике радикальных лейбористских министров во время двух премьерств Г. Вильсона. Правые – за ее расточительность и стремление к максимизации бюджета различных ведомств. Более аналитическая и политически нейтральная критика имела мишенями ее структуру, характер комплектования и недостаточный профессионализм. Стоит особо выделить критику так называемой «школы общественного выбора», базирующейся на работах американского исследователя проблем бюрократии с экономических позиций У. Нисканена<sup>4</sup>. Эта школа возникла как экономический вариант опровержения классической западной государственноведческой конструкции, трактующей служащих как беспристрастных выразителей «общественного духа». Однако, в отличие от идеологических нападок на бюрократию «слева», сторонники названной школы рассматривают госслужащих не как «защитников классовых интересов буржуазии», а как защитников собственных групповых интересов. В сущности, идеи Нисканена и его последователей просты: они стремятся доказать, что ведущей линией поведения бюрократа является стремление к максимизации бюджета его организации или подразделения, поскольку это:

- а) обеспечивая больше работы для чиновников, увеличивая спрос на услуги бюрократов, улучшает перспективы их служебной карьеры, создает благоприятную «карьерную ситуацию»;

- б) повышает престиж бюрократов и их возможности оказывать покровительство;
- в) дает больше возможностей для предоставления фондов «своим людям», а также для использования их в частных целях.

Разумеется, существуют и объективные ограничения, и иные мотивации поведения служащих, в том числе бескорыстное стремление улучшить положение дел, повысить эффективность использования ресурсов и т.п. Но все они, по мнению Нисканена, не меняют общего вектора бюрократического поведения. Видимо, популярность именно такого концептуального взгляда на бюрократию среди английских ученых неслучайна: в сущности, он во многом лишь воспроизводит в более научной форме – с анализом переменных, графиками и математическими выкладками – идеи и законы знаменитого в свое время Н. Паркинсона. Воспользуемся случаем, чтобы напомнить квинтэссенцию смысла некоторых из них: «чиновники подвержены размножению, но при этом множат не соперников, а подчиненных»; «объем выполняемой работы не зависит от ее реальной значимости и сложности, ибо чиновники работают друг для друга»; «время, затрачиваемое на обсуждение вопроса, обратно пропорционально его цене»; «учреждения, однажды возникнув, уже не умирают, причем своего расцвета и максимальной респектабельности они достигают к тому моменту, когда объективная потребность в их существовании отпадает».

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

## ПЕРВЫЙ ЭТАП РЕФОРМ

Комиссия Фултона работала два года и в 1968 г. представила свой Доклад. Как и Доклад Норткота – Тревельяна веком раньше, он базировался на тезисе о неадекватности застывшей системы государственной службы изменившимся социальным и технологическим условиям. Вновь был поднят вопрос о ее «любительском» характере, о необходимости создания механизмов для укомплектования ее на всех уровнях экономистами и другими специалистами с научной подготовкой, предпочтительно с академической степенью. Было обращено внимание на «кастовый», «оксбриджский» характер комплектования государственной службы, т.е. на непомерно высокий процент в ее составе выпускников Оксфорда и Кембриджа. Отсюда вытекали и рекомендации Фултона. Так, предлагалось применить американскую модель структуры бюрократии, упразднив разделение служащих на классы, почти непроходимой стеной отделявшее специалистов от «профессиональных администраторов». В частности, предполагалось создать возможности для привлечения талантливых людей со стороны, скажем из бизнеса или науки, сразу на высокие посты в административной иерархии через «боковой вход», т.е. без прохождения ими ступеней бюрократической лестницы, и тем самым сделать государственную службу менее замкнутой сферой. В целом центральной идеей Доклада была профессионализация. Рекомендовалось, например, открыть колледж гражд-

данской службы для повышения и унификации квалификации администраторов, прежде всего в области технологии управления.

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

Не прошла и рекомендация по предпочтению людей с академической степенью. Колледж гражданской службы был, правда, образован, но, во всяком случае до недавнего времени, не смог стать достаточно престижным среди профессионалов, и переподготовка служащих по-прежнему в основном осуществляется университетами на основе заключения с ведомствами соответствующих контрактов. Единая должностная шкала по американскому образцу тоже в реальности не работала. «Оксбриджский» кадровый перекокс сохранился, хотя и стал меньше. Короче говоря, попытка Фултона реформировать государственную службу в главных своих компонентах потерпела неудачу. Прежняя система в основном сохранилась, были произведены лишь косметические изменения. В сущности, это был негативный опыт, от которого оттолкнулась М. Тэтчер в собственной попытке реформ. Когда М. Тэтчер в 1979 г. впервые стала премьер-министром, она не имела какой-либо особой оригинальной концепции реформ государственной службы. Ее взгляды в этом вопросе не выходили за рамки стандартных либеральных представлений о государственной бюрократии как расточительном и неэффективном управляющем делами нации. Поэтому она начала с простейшего – с методичного анализа расходов отдельных ведомств и их постатейного сокращения. Для контроля и координации этой работы была образована группа из шести человек непосредственно при аппарате премьера. Всем ведомствам было поручено в трехмесячный срок проанализировать свои расходы и представить предложения по их сокращению. После утверждения сокращений премьером по представлению руководителя упомянутой группы ответственность за их осу-

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

Тогда были использованы принятые в бизнесе методики финансовой оценки тех или иных административных действий, особенно материального поощрения служащих за нововведения. Если раньше служащие, в общем, рассматривались как «винтики» правительственной машины, призванные обеспечить прежде всего ее плавную, равномерную, соответствующую заданному режиму работу, то к концу первой половины 80-х гг. была создана система стимулов, призванная ориентировать их на поиск новых, пусть даже рискованных решений. Таким образом Тэтчер пыталась сформировать новый тип государственного служащего, сходного по своим деловым ориентациям с бизнесменом. Однако и это не привело к существенным изменениям в сложившейся за столетие административной культуре. Поэтому после 1985 г. изменился сам подход к проблеме. Осознав, что невозможно внедрить рыночную модель поведения в нерыночный по своему базисному типу деятельности государственный аппарат, правительство Тэтчер стало предпринимать энергичные попытки по хотя бы частичному изменению структуры и характера функционирования государственной службы в направлении рыночных принципов. Эта программа, кратко называемая «Следующие шаги», начала поэтапно внедряться с конца 80-х гг. В целом ее можно рассматривать как английскую версию *new public management*, и последующее реформирование британской гражданской службы с тех пор и по сегодняшний день – несмотря на колебания, вызванные сменой сначала персон на правительственном «капитанском мостике», а впоследствии и правящей партии, чему сопутствовали и изменения политической риторики, – проходит в этом русле.

## «СЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ» НА ИСХОДЕ ВЕКА

Программа была «запущена» в 1988 г., в начале третьего срока премьерства Тэтчер. Ее ведущей целью было внедрение «нового менеджизма», т.е. рыночных механизмов и стимулов, в практику государственной службы. Средствами достижения этой цели стали:

- 1) разделение всех правительственных структур на две категории: к первой отнесли центры формирования политики и ключевые распорядительные

- департаменты (*policy making core* или *core departments*), ко второй – су-  
бо исполнительные структуры (*next step agencies*);
- 2) перевод этих исполнительных структур на договорные отношения с ключевыми департаментами, т.е. фактическое придание им полуавтономного статуса, а в некоторых случаях – вплоть до возможности их приватизации;
  - 3) поощрение передачи на контрактной основе ряда функций и операций, прежде выполнявшихся государственными структурами, от исполнительных агентств фактически частным организациям, которые, однако, находятся под более строгим правительственным контролем, обязаны следовать издаваемым для них инструкциям и потому имеют формальный статус «полунеправительственных» организаций, или сокращенно «кванго» (*quango*);
  - 4) сохранение единой тарифной сетки, пенсионных и других привилегий, ранее распространявшихся на всю государственную службу, лишь за персоналом ключевых департаментов и некоторых исполнительных агентств.

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

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

Изменения коснулись и «верхних этажей» государственной службы. Так, «штабные» центры (*core departments*) получили больше финансовой свободы, так как к ним перешли некоторые функции, ранее бывшие прерогати-



вой Казначейства. Изменилась система оплаты персонала. Часть служащих (особенно «пришельцы» в аппарат из внешних по отношению к нему сфер) стали получать не стандартную зарплату по должности, а оплачиваться «по труду» (*performance-related pay*); к тому же у руководства расширились возможности индивидуального поощрения работников посредством премий, а у работников профсоюза государственных служащих – вести переговоры относительно размера своего жалованья. Постепенно стала меняться и сама культура управленческих отношений, понимание служащими своих задач и социальной роли.

Более инерционной по отношению к новым веяниям оказалась система назначений на ведущие посты государственной службы. Еще по рекомендации Фултонской комиссии (в 1968 г.) был создан так называемый Комитет по отбору кадров для назначений на ведущие посты (*Senior Appointments Selection Committee*). Его функцией стала рекомендация кандидатов на должности, соответствующие двум высшим ступеням государственной службы. И хотя формально они носили совещательный характер, фактически они предreshали подавляющее большинство назначений. Поэтому не случайно вокруг его деятельности и статуса на слушаниях Парламентского комитета в 1994 – 1995 гг. развернулась серьезная дискуссия. С одной стороны, говорилось, что Комитет по отбору кадров предохраняет от чрезмерной политизации ведущих назначений, обеспечивая приоритет «нейтральной компетенции», с другой – отмечалось, что он представляет реликт патронажной системы и инструмент для воспроизведения в новых поколениях устаревшей административной культуры и чиновничьих стандартов. Предложения по его реформированию колебались в амплитуде от таких частностей, как введение в его состав хотя бы одной женщины, и до рекомендации его полного упразднения как не соответствующего требованиям к современной государственной службе. Тогда правительство отвергло предложения радикальных изменений на этом «этаже» государственной службы. Они произошли позднее, о чем и будет рассказано ниже.

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

ки перемещений между ее различными секторами по-прежнему сохранились. Поэтому сохранилась и установка на преобладание так называемых дженералистов, т.е. специалистов не узкого профиля, а тех, кто по своей квалификации может свободно переходить из учреждения в учреждение, из министерства в министерство, из одной отрасли в другую. Очевидно, с этим связано то, что наиболее распространенной в аппарате профессией является профессия юриста (более 10%).

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

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

Однако она имеет и негативные последствия. Превращение устоявшейся административной системы из иерархической в более сложную по структуре и полурыночную по принципам функционирования, в частности упразднение прежней единой тарифной сетки и пенсионной схемы, нанесло ущерб репутации государства как идеального работодателя и тем самым репутации государства вообще. Далее, британская государственная служба всегда отличалась высокой корпоративной этикой, строгим следованием кодексу административной морали<sup>5</sup>. Нынешняя ее коммерциализация и дифференциация условий трудовых отношений работников с правительством работают на размывание ранее незыблемой корпоративной этики служащих. Введение контрактной системы и приватизация части государственных функций отрицательно сказались на их моральном состоянии и климате в административных коллективах. Лишившись пожизненных гарантий, они почувствовали себя «преданными государством». Вопрос, однако, в том, оправданны ли были эти гарантии и какую цену платило общество за чувство морального комфорта государственных служащих. В конце концов, целые профессиональные отрасли – и в самой Англии, и в других странах, не говоря уж о поистине тектонических сдвигах на шкале сравнительной ценности профессий, произошедших

в 90-е гг. в России, – пережили за последние десятилетия падение привычного статуса своих профессий и все связанные с этим финансовые и социальные драмы. Такой оказалась цена за вступление в постиндустриальную эру. Вопрос в том, следует ли предоставлять государственным служащим особые защитные механизмы от последствий объективных перемен.

Наследовавшее Тэтчер в середине 90-х гг. консервативное правительство Дж. Мейджора признавало, что государственная служба переживает нелегкие времена, но отвергало тезис об общем кризисе морали госслужащих, отметив, что многие чиновники, особенно высшего и среднего рангов, а также не принадлежащие к старшему поколению, и сами понимают необходимость проводимых реформ. К тому же ослабление традиционной корпоративной этики служащих вызвало к жизни кампанию по поднятию морали публичных персон в целом и, в частности, развитие нормативно-этического регулирования служебного поведения.

Хотя размер заработной платы на государственной службе традиционно всегда был ниже, чем в бизнесе, считалось, что это компенсируется обеспеченной карьерной перспективой, относительной защищенностью от увольнения, пенсионными привилегиями, а также не имеющим явного материального выражения, но весьма привлекательным для многих ощущением своей причастности к власти. Но в результате названных перемен эти компенсации для значительной части служащих исчезли, а заработная плата и по традиции, и в силу менеджерского характера поведения руководителей не спешила повышаться, а в относительных размерах даже понизилась, причем существенно. Так, если в 1970 г. жалование служащего среднего ранга (*executive officer*) составляло 140,6% среднего заработка по стране, то к 1993 г. оно понизилось до 86,8%. Жалование же младших служащих (*administrative assistants*) и вообще упало до 54% среднего заработка. Некоторые аналитики даже заявляли, что если размеры оплаты труда госслужащих не поднимутся до конкурентоспособного относительно бизнеса уровня, то в государственных структурах соберутся худшие специалисты из всех профессий.

Нетрудно представить, что программа «Следующие шаги» не вызвала особого энтузиазма у основной массы служащих. Однако впрямую возражать против «нового менеджизма» было нелегко, ибо он действительно повысил эффективность работы аппарата. Прежняя структура государственной службы была хотя и строго иерархична, но все же в принципе едина. Теперь же аппарат разделился на относительно небольшую прослойку «мандаринов», т.е. *senior civil servants* (их число измеряется примерно тремя тысячами), и всех прочих – «пролетариев». Немудрено, что под предлогом противодействия этим негативным последствиям реформы бюрократы с Уайтхолла всячески старались затормозить ее вообще, что облегчалось поэтапным планом ее проведения. Эта деятельность особенно активизировалась после ухода со своего поста властной «железной леди» – М.Тэтчер – и в связи с ожиданием произошедшей несколькими годами позднее смены правящей партии. Тем не менее если «следующие шаги» и притормозились, то незначительно, а уж попятных шагов не произошло и не предвидится.

В целом программа «Следующие шаги» представляет отказ от концепции единой шкалы категорий сверху донизу. Признано очевидным, что такая

сквозная шкала не соответствует ни потребностям общества, ни современным требованиям к государственной службе, ни ее благоприятному общественному имиджу.

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

Вместо традиционных рангов действуют разнообразные гибкие схемы должностей, причем не только в «*next step agencies*» и «кванго», но и в ключевых департаментах. Таким образом, общие тенденции эволюции британской государственной службы прямо противоположны поиску почему-то столь близкого нам идеала унифицированной бюрократической вертикальной иерархии.

## Сокращение аппарата: теория и практика

Любопытно, что описанные выше сокращения британского госаппарата в первой половине правления М. Тэтчер (1980 – 1985) лишь частично укладывались в теоретические предположения сторонников теории «рационального выбора», в свою очередь производные от классических построений М. Вебера. Главными посылками тех были следующие постулаты: сокращения на ранних своих этапах носят избирательный характер; затраты сокращают раньше, чем персонал; расходы на внештатников и перечисление средств внешним партнерам сокращаются больше, чем жалование служащих и приобретение различных «благ» для учреждений; служащих высших рангов сокращают пропорционально меньше, нежели служащих средних и низших рангов; специалистов сокращают больше, чем работников общего профиля; «полставочники» сокращаются более сурово, чем сотрудники, работающие полный рабочий день. На деле, однако, «тэтчеровские» сокращения больше отразились не на общей сумме расходов, а на числе служащих. (Правда, некоторые считают такое заключение некорректным, ибо никто не знает, насколько могли бы возрасти расходы, если бы не сдерживающие их усилия кабинета М. Тэтчер.) И по другим параметрам прогнозы теоретиков «общественного выбора» оправдались лишь частично. Действительно, на первом этапе реформ происходили в основном косметические изменения,

но затем, под постоянным политическим давлением, начались действительные сокращения. На 25% они были обеспечены путем сокращения самих функций правительственных учреждений и лишь на 12% – за счет рационализации выполнения сохраненных функций. Не соответствовало теоретическим прогнозам и соотношение сокращений по различным рангам служащих: на высших «этажах» государственной службы было сокращено 19% персонала, на средних – 7,2%, на низших – 10,4%. Как заметил Даудинг, тут сработало одно из правил Паркинсона, согласно которому бюрократ стремится увеличивать число своих подчиненных, а не создавать соперников на своем собственном уровне.

## Синдром «вращающейся двери»

Представляет немалый интерес и отношение англичан к широко распространенной во всем мире (а с некоторых пор – и в России) практике миграции профессионалов между государственной службой и бизнесом. Этот «синдром вращающейся двери» вызывает у них беспокойство, поскольку превращает служащих в эффективных лоббистов интересов тех компаний, где они работали до перехода в госаппарат или, напротив, куда недавно перешли с государственной службы. Это создает неоправданные преимущества для тех компаний, которым удалось обзавестись такого рода персональными связями с госаппаратом, а порой и ведет к должностным преступлениям. Есть несколько вариантов ситуаций, когда подобные перемещения вызывают особые опасения. Один – когда менеджеры из бизнеса поступают на какое-то время на государственную службу, а потом возвращаются обратно, обогащенные знанием конфиденциальной информации, например о перспективных планах правительства в той или иной сфере, о характере предстоящих заказов и т.п., что дает их фирмам неоправданные преимущества в конкурентной борьбе за получение заказов. Другой вариант – так называемый эффект шлепанцев, подразумевающий переход высокопоставленного сотрудника аппарата после отставки на пост консультанта в фирму, работающую в той же сфере, которую он недавно курировал, в связанный с его предыдущей работой банк и т.п. Особую тревогу это породило в связи с денационализацией ряда предприятий и целых отраслей. Возможны и иные варианты потенциально опасных связей госаппарата и бизнеса на персональном уровне – владение акциями компаний-партнеров, консультантские услуги и т.п. Поэтому существуют определенные нормативные ограничения. В частности, служащие трех высших ступеней в течение двух лет после своей отставки имеют право поступить на работу вне госаппарата только с разрешения правительства, причем для двух первых рангов решение принимается на уровне Комитета советников при премьер-министре. Служащие более низких рангов тоже обязаны получать подобные разрешения, если они намерены поступить на работу в фирмы, с которыми были ранее связаны по службе, либо имели доступ к конфиденциальной информации о конкурентах своих предполагаемых нанимателей. Так, между 1985 и 1990 гг. за такими разрешениями обратилось 114 человек, в том числе 39 бывших сотрудников Министерства обороны.

## ПЕРВАЯ «ПЯТИЛЕТКА» ЛЕЙБОРИСТОВ (1997 – 2001): ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДЕКЛАРАЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

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

### Modernising Government

Одним из главных приоритетов послания была ориентация на интернет-обслуживание граждан. Была поставлена задача закончить к 2008 г. программу «электронной доступности» правительства «24 часа в сутки, семь дней в неделю». А такие службы, как обеспечение круглосуточного медицинского совета по телефону, были организованы уже в 2000 г. Другой акцент – явно заявленная ориентация на то, чтобы публичные службы отвечали потребностям граждан, а не удобству самих служб, – может только приветствоваться. «Правительству необходимо удостовериться, что публичные организации действительно сфокусированы на результатах, которые имеют значение для людей, что они отслеживают прогресс в достижении этих результатов и не позволяют бюрократическим барьерам вставать на пути разумной кооперации». Однако в плане конкретных механизмов этот документ прояснял гораздо меньше, чем можно было бы рассчитывать по его политическому «замаху».

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

В разделе послания, казалось бы специально посвященном государственной службе, есть масса правильных (хотя и не оригинальных) слов – о государственной службе как агенте перемен, целесообразности привлекать на нее самых лучших и блестящих людей из каждого поколения, обеспечивая для них особые условия продвижения и оплаты, о необходимости постоянной профессиональной переподготовки, совершенствовании системы оплаты труда с большей ее ориентацией на результаты, об улучшении использования нематериальных стимулов и трудовой мотивации, изменении административной культуры, о большей открытости государственной службы для людей извне и т.д., но при этом практически ничего не сказано о конкретных механизмах, посредством которых предполагается достигнуть этих звонко звучащих целей. Более того, существуют и определенные противоречия. Так, обещание шире привлекать на государственную службу представителей всех слоев общества и национальных меньшинств (т.е., по-советски говоря, ориентация на «анкету») входит в противоречие с идеей привлечения *«the best and the brightest»*, да и вообще с принципом свободной конкуренции на основе *merit system*.

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

Более интересна другая тенденция тех лет. Вопреки обещанному, но осуществленному лишь на среднем территориальном уровне курсу на административную децентрализацию (*devolution*) на уровне центрального правительства происходила достаточно серьезная концентрация властных полномочий. Росло число исходивших от правительства подзаконных актов (*regulations*), резко возросло и число сотрудников в аппарате премьера. Если при М. Тэтчер их количество измерялось несколькими десятками, то при Т. Блэре оно в какой-то момент перевалило за тысячу! Таким образом, в Лондоне, на Уайтхолле возник некий аналог российской Администрации Президента. Подобная централизация, к тому же нечуждая элементов авторитаризма, вступила в противоречие с английскими традициями, вызвав серьезное, хотя, возможно, и чрезмерное, беспокойство не только оппозиционных партий, но и аналитиков. От некоторых из них даже приходилось слышать суждение, что Англия становится самым централизованным государством в Европе, хотя, конечно, это было довольно сильным преувеличением, больше отражающим субъективное восприятие ситуации, нежели объективную реальность.

В частности, возникла достаточно серьезная общественная (и, соответственно, политическая) обеспокоенность в связи с бурным развитием института специальных советников (*special advisers*) в структурах исполнительной власти, особенно в аппарате премьера. На протяжении примерно 20 лет число специальных советников в правительстве оставалось более или менее стабильным. Но с приходом лейбористов ситуация кардинально изменилась. Если в начале 1997 г. в правительстве работало 38 специальных советников, то к концу 1999 г., т.е. всего за 3 года, число их возросло до 74, причем у одного премьер-министра оно выросло с 8 до 25. Эти советники, помимо прочего, участвуют в заседаниях Кабинета министров.

Коллизия видится английским политикам в том, что, с одной стороны, многие из этих советников обладают весьма значительным политическим влиянием, а с другой – природа их полномочий не носит ни демократического, ни даже «меритократического» характера: они единолично назначаются либо премьер-министром, либо соответствующим министром, фактически подконтрольны только ему, никаких экзаменов на должность не сдавали и пребывают в своей должности не долее, чем назначивший их министр или премьер. При этом, хотя формально они являются государственными служащими, оплачиваются из государственных средств и рамки их деятельности определяются четырьмя видами документов – Кодексом министра, указами Короля-в-Совете, Типовым контрактом для специальных советников и общим Кодексом государственной гражданской службы, но, в отличие от постоянных служащих, по отношению к которым ключевыми требованиями являются беспристрастность и объективность, специальные советники обычно политически ангажированны, выполняя роль «политического голоса» своей партии внутри министерства.

Эта ситуация даже стала в 2000 г. предметом специальных слушаний в Комитете по стандартам публичной жизни (*UK Committee on Standards in Public Life*). В частности, выступавший на них в качестве свидетеля лорд Батлер заявил: «Меня беспокоит, как бы специальные советники не стали доминирующей силой в «личном аппарате» министров, иными словами, не превратились в своего рода «кабинет» при министре, в занавес между ним и аппаратом министерства». Питер Хеннеси говорил о том, к чему может привести продолжение обсуждаемой тенденции: «Я могу представить себе, как какое-нибудь правительство в будущем заявит, что оно хочет привлечь сотни специальных советников с властными распорядительными полномочиями, которые придут и будут командовать государственными служащими, а в их функции будет входить не только предоставление рекомендаций министрам, но и дача указаний чиновникам, и они будут возглавлять государственную службу и руководить ее деятельностью. Конечно, это самый крайний случай. Но в подобной ситуации вопрос может приобрести... фундаментальный характер...». А Малкольм Рифкинд, одна из ключевых политических фигур во времена правления консерваторов, т.е. человек в ролевом плане, казалось бы, заинтересованный в усилении института «лично преданных» политических советников, тем не менее в частной беседе осенью 2006 г. рассказывал о том, насколько «карьерные» служащие обеспокоены и фрустрированы ростом влияния политических советников. Возможно, с «нашей колокольни» подобные опасения кажутся несколько утрированными и даже надуманными. Однако представляется, что стоит внимательно относиться не только к положительному опыту одной из старейших демократий мира, но и к ее тревогам, связанным с возможными недемократическими деформациями в системе власти и управления, тем более что реакция не заставила себя ждать: вскоре аппарат был структурно реформирован и количественно сокращен, а число специальных советников также было сильно ограничено. Так, «рядовой» министр имеет право лишь на одного принятого не по конкурсу специального советника, причем в его полномочиях специально оговорен запрет на вмешательство в любые вопросы, связанные с бюджетными средствами. Деятельность специальных советников регулируется специальным Кодексом поведения (*Code of Conduct for Special*



*Advisers*). Поведение «рядовых» служащих – общим Кодексом государственной гражданской службы, который во многом сходен с американским Этическим кодексом государственной службы. Особый же интерес представляет не имеющий аналогов документ – Кодекс министра.

## Кодекс министра

В 90-е гг. Кодекс министра пришел на смену так называемым «Вопросам процедуры для министров», вобрав в себя инструкции ряда премьер-министров относительно должного поведения министров в широком спектре ситуаций, и является чем-то вроде «свода правил» на разные случаи. Периодически в него вносятся дополнения и корректировки, которые, впрочем, вступают в силу лишь по отношению к следующему правительству. Каждое новое правительство присягает новой, уточненной версии Кодекса как своего рода «личному обязательству». Впервые Кодекс был издан для всеобщего сведения еще при консерваторах, в 1992 г. Лейбористское издание Кодекса, выпущенное в 1997 г. от лица Т. Блэра, содержит помимо ряда дополнений еще одно существенное новшество – личное краткое предисловие премьера. Думается, его основные положения заслуживают воспроизведения.

*«Принимая данный Кодекс, я хотел бы подтвердить свою твердую решимость восстановить чувство доверия между британским народом и его правительством. Все мы пришли сюда для того, чтобы служить другим, и мы должны служить честно и в интересах тех, кто доверил нам наши посты. Я ожидаю от всех министров, что они будут работать в соответствии с буквой и духом данного Кодекса. Министрам Кодекс будет служить полезным руководством, справочником и источником рекомендаций, как им исполнять свои официальные обязанности в соответствии с самыми высокими стандартами благопристойности. Я решил опубликовать этот документ потому, что открытость – жизненно важный элемент хорошего, ответственного правительства. Мы и далее будем расширять открытость на основе Закона о свободе информации. Я думаю, что мы должны иметь абсолютно ясное понимание того, как министры должны отчитываться перед Парламентом и гражданами и контролироваться ими... Я с удовлетворением рекомендую данный Кодекс всем своим коллегам-министрам».*

Кодекс содержит десять разделов, в которых нормы правовые порой переплетаются с этическими. Это отражает общую современную тенденцию привнесения в государственное управление этических принципов и начал с попыткой сформулировать их на языке, близком к юридическим нормам. Именно в этом в первую очередь заключалась задача образованного в 1994 г. по распоряжению тогдашнего премьера Дж. Мэйджора Комитета по стандартам публичной жизни (иногда его название переводят как Комитет по стандартам публичной сферы). В мае 1995 г. Комитет подготовил свой первый доклад, в котором провозгласил свои цели: восстановление доверия общества к лицам, занимающим государственные должности; восстановление ясности и ориентиров в тех вопросах, где шкала моральных ценностей оказалась размытой. Доклад содержал ряд общих и конкретных рекомендаций, первой из которых было восстановление принципов, лежащих в основе стандартов поведения в публичной политике.

## Семь принципов публичной сферы

**Бескорыстие.** Лица, занимающие государственные должности, должны действовать исключительно в общественных интересах. Они не должны использовать свое положение для приобретения финансовой или другой материальной выгоды для самих себя, своих семей или своих друзей.

**Принципиальность.** Лица, занимающие государственные должности, не должны связывать себя какими-либо финансовыми или иными обязательствами по отношению к сторонним лицам или организациям, могущим пытаться оказать влияние на выполнение ими своих служебных обязанностей.

**Беспристрастность.** Лица, занимающие государственные должности, должны при решении служебных вопросов, включая назначения на должность, распределение государственных контрактов либо рекомендации о награждении тех или иных лиц или предоставлении им льгот, основывать свой выбор на заслугах и достоинствах кандидатов.

**Подотчетность.** Лица, занимающие государственные должности, подотчетны обществу за свои решения и действия и обязаны не препятствовать любой проверке, связанной с их служебной деятельностью.

**Открытость.** Лица, занимающие государственные должности, должны проявлять максимально возможную открытость во всех своих действиях и решениях. Они должны обосновывать свои решения, ограничивая информацию лишь в тех случаях, когда этого определенно требует обеспечение более широких общественных интересов.

**Честность.** Лица, занимающие государственные должности, обязаны заявлять о любых своих частных интересах, связанных с их официальными обязанностями, и предпринимать шаги по разрешению любых возникающих конфликтов интересов способами, которые обеспечивают защиту общественных интересов.

**Лидерство.** Лица, занимающие государственные должности, должны служить инициаторами распространения этих принципов и утверждать их личным примером.

Обращает внимание на себя то обстоятельство, что при кажущейся размытости названий принципов их содержание сформулировано достаточно конкретно, налагает на должностных лиц вполне реальные ограничения и позволяет вполне операционально контролировать их соблюдение. Полагаю, и нам пора перейти от совершенно неконструктивных и зачастую несправедливых массовых голословных обвинений в адрес чиновников к чему-нибудь вроде изложенных стандартов (или принципов) поведения людей, причастных к отправлению функций государственной власти или/и к государственному «кошельку» либо собственности. Надеюсь, что мы пусть медленно, зигзагами, с издержками, но все же к этому движемся.

## АНГЛИЙСКАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА В НАЧАЛЕ XXI В.

В первое десятилетие нового тысячелетия британская гражданская служба продолжает двигаться по «вектору», заданному еще в эру М. Тэтчер. На наш взгляд, такая преемственность правительственной стратегии в условиях

смены партий – серьезный аргумент в пользу объективной, «надпартийной» необходимости опоры на модель *new public management*, во всяком случае в рамках англосаксонской государственной традиции. Предвыборные лейбористские обещания уйти от государства «кванго» на уровне практической политики уступили место прямо противоположной линии.

## Развитие *quango state*

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

## Современная идеология реформ

В 2004 г. в одной из своих программных речей премьер-министр Т. Блэр прямо заявил: «Мир изменился, и гражданская служба должна измениться вместе с ним». В качестве приоритета действий ответственного правительства он назвал восстановление к нему доверия общества, а в качестве важнейшего инструмента для этого – прозрачность. Признав факт существования в обществе негативного отношения к правительству, он заявил, что «доверие невозможно восстановить без вовлечения граждан в процессы решений, с последствиями которых им предстоит жить... Если люди не доверяют общественным институтам, то правительство не может нормально функционировать». В плане структурных перемен Т. Блэр выдвинул лозунг: «Правительство должно организовываться вокруг проблем, а не проблемы – вокруг правительства». Он также призвал положить конец практике пожизненного пребывания в руководящих креслах, прямо назвал четырехлетний срок для соответствующих контрактов. В выпущенном в том же году правительственным документе «Реформы гражданской службы: исполнение и структуры» (*Civil Service Reforms: Delivery and Units*)<sup>6</sup> также подчеркивается, что главное – это соответствовать ожиданиям потребителя государственных услуг. В послании названы семь ключевых аспектов трансформации, в числе которых: наличие компактного центра выработки стратегии; профессиональная и обладающая специальными навыками публичная служба; ее открытость для общества, частного и не-

коммерческого секторов; более быстрое продвижение внутри службы; конец пожизненного пребывания на старших должностях. В результате реализации политики по последнему из названных направлений уже в 2003 г. каждый шестой старший гражданский служащий пришел на свою должность извне государственной службы, а в 2006 г. уровень таких «пришельцев» достиг уже 40%. Объективность требует отметить и наличие не лишеного резона возражения, что столь бурная ротация кадров влечет за собой снижение профессиональных и моральных стандартов государственной службы. Это противоречие отмечено и применительно к международной гражданской службе, размеры которой все возрастают. Так, один из авторов описал его следующим образом: «Стабильность занятости в современном мире нужна лишь старым аппаратным крысам, но не молодежи и не обществу; но, с другой стороны, нестабильность плохо влияет на лояльность к организации, и это противоречие особенно проявляется в ооновских службах. Помимо денег людям важны и удовлетворение от работы, и потребности самореализации»<sup>7</sup>. Словно отвечая на эти опасения и разделяя их, Б. О'Тул в своей книге пишет: «Работникам необходимо чувствовать, что их наниматель уважает их, заботится о них и относится к ним справедливо». Более общей реакцией на дилемму самоощущения работника и моральной атмосферы на государственной службе стали усиление внимания к ее этическим аспектам, попытка их формализовать в квазиправовых формах. В этом же ряду стоит и первая почти за полтора века попытка разработать проект закона о гражданской службе.

## Специфика и состояние нормативного регулирования

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

При этом Британия до сих пор обходилась без закона о гражданской службе. Последние годы, однако, обозначили определенный поворот в этой

ситуации. В 2003 г. был разработан проект соответствующего акта. Но хотя принципиальных возражений он не вызвал, однако до сих пор не принят и дорабатывается. Основной контраргумент – желательность сохранения большей свободы рук для правительства при проведении реформы, которую нормы парламентского акта неизбежно ограничат. И в самом деле основные положения проекта, в сущности, воспроизводят нормы, установленные в разные годы либо распоряжениями премьер-министра (кстати, он по должности является и министром по делам гражданской службы), либо от имени Букингемского дворца (еще один элемент британской уникальной специфики). В частности, так обстоит дело с подробным описанием статуса и полномочий, пожалуй, самого важного звена в современной британской государственной службе – Комиссии по гражданской службе (*Civil Service Commission*) и Кодексом гражданской службы (*Civil Service Code*). За подписью премьера издан и документ под характерным названием и весьма важный по содержанию – «Ценности гражданской службы» – по сути, этический кодекс служащего, являющийся неотъемлемым приложением к контракту, который служащий подписывает при поступлении на работу<sup>8</sup>. Комиссия по гражданской службе издала и весьма подробный Кодекс о найме служащих, являющийся руководством для непосредственных нанимателей, т.е. всех обладающих этим правом правительственных организаций (*Civil Service Commissioners' Recruitment Code*).

Вопросы открытости, прозрачности государственной службы с недавнего времени подпали под действие изданного в 2005 г. Акта о свободе информации (*Freedom Information Act*).

## Комиссия по гражданской службе

В настоящее время этот весьма необычный и по принципу формирования, и по функциям, и по форме функционирования орган является, может быть, самым показательным символом кардинальных перемен в основах подхода к кадровой политике на гражданской службе в нынешние времена «постбюрократической революции». Это ведомство, недавно отметившее 150-летие своего существования, вплоть до середины 90-х гг. было довольно обычным ведомством «по кадрам». Однако теперь ситуация принципиально иная. Оно состоит из одиннадцати «комиссионеров», назначаемых королевой на пятилетний срок на основе частичной занятости (совместительства) и, что представляется кардинально важным, главным образом не из числа государственных служащих, а извне, из числа авторитетных людей, обладающих опытом работы на заметных публичных должностях в общественном и частном секторах. Так, нынешний состав Комиссии возглавляет ведущий сотрудник Английского юридического общества, одновременно являющийся и главным распорядителем организации Олимпийской лотереи. В состав Комиссии входят люди с опытом работы в различных культурных, коммерческих, медицинских, образовательных организациях, журналист, вице-президент университета, сотрудники всевозможных консультативных и инспекционных фирм, бывший член совета фирмы «Макдоналдс» и т.п. Концепция такого подбора – передача функции формирования корпуса чиновников под контроль и в руки не профессиональных аппаратчиков, а тех, кто

*имеет с ними дело с другой стороны – со стороны общества, являясь потребителями предоставляемых ими услуг.*

Стоит привести несколько мест из программного документа Комиссии: «Комиссионеры осуществляют контроль над назначениями на гражданской службе и соблюдением при этом стандартов... Ключевые ценности – честность, порядочность, объективность, беспристрастность и отбор на основе заслуг и достоинств... Помимо прочего, мы – рядовые граждане, представители обычного населения. Мы принесли с собой наш различный опыт и интересы, которые мы приобрели, работая в государственном, частном и общественном секторах. Это, по нашему мнению, дает нам понимание того, как гражданская служба может лучше служить народу и заработать его доверие... Наше коллективное знание хорошей практики, существующей за пределами гражданской службы, представляет в этом отношении особую ценность». Комиссия – независимое агентство, в круг полномочий которого входят: окончательное рассмотрение и утверждение на основе принципов «мерит систем» кандидатур примерно на 600 должностей, входящих в перечень старших гражданских служащих (они имеют четыре градации); издание и доведение до общего сведения Кодекса найма служащих, регулирующие соответствующие процедуры на всех уровнях службы; контроль за его соблюдением непосредственными нанимателями; распространение примеров положительной практики найма; рассмотрение в качестве высшей инстанции жалоб на нарушение Кодекса. Комиссия имеет относительно небольшой штат сотрудников, действующих при этом весьма эффективно. На заседаниях, где решается вопрос о назначении на должности старших служащих, председательствует один из членов Комиссии; в нем также участвуют постоянный секретарь соответствующего министерства (агентства) и сотрудник его кадровой службы. В ходе заседания возможно проведение собеседования с каждым из претендентов. Наём на все прочие должности, за исключением шестисот высших, осуществляют кадровые службы самих учреждений. Но Комиссия осуществляет по отношению к ним функцию мониторинга. Исключение из открытого конкурса составляют временные назначения на срок до 12 месяцев, а также, в некоторых случаях, перемещения служащих на новые должности. Впрочем, все это достаточно детально прописано в упомянутом Кодексе найма. Аналогичная Комиссия рассматривает вопросы о высших назначениях в «кванго».

Возглавивший правительство страны летом 2007 г. Гордон Браун в своем первом программном заявлении, адресованном Парламенту и нации в целом, поставил вопрос о необходимости серьезной многоаспектной конституционной реформы и призвал к широкому общественному обсуждению комплекса связанных с этим проблем. Главные акценты он сделал на увеличении полномочий Парламента, расширении сферы законодательного регулирования и проблеме перехода от неписаной к формальной Конституции. В отношении гражданской службы он подчеркнул, что для усиления ее нейтральности необходимо наконец принять закон о гражданской службе, «выполнив тем самым центральную рекомендацию 150-летней давности из доклада Норткота – Тревельяна». Публикуя, как это делает каждый новый премьер, свою версию Кодекса министра, он, во-первых, включил туда должность нового независимого советника с полномочиями контроля поведения служащих, особенно в области конфликта интере-

сов, а во-вторых, отменил право политических (так называемых специальных) советников давать распоряжения постоянным служащим, что, как указывалось выше, породило определенное напряжение в административной среде.

В заключение следует сказать, что реформы в Великобритании продвинулись дальше, нежели в какой-либо другой стране. Современная британская гражданская служба – это открытая плюралистическая структура, постоянно обменивающаяся ресурсами и практиками с окружающей средой, широко, но с учетом своей специфики заимствующая опыт обслуживания граждан в частном секторе и сделавшая удовлетворение потребителей своих услуг в широком смысле слова главным реальным приоритетом своей деятельности. А значительное и все возрастающее внимание к вопросам этики поведения должностных лиц – важный индикатор ориентации на доверие и уважение граждан.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Токвилль А. Старый порядок и Революция.. Пг., 1918.
2. Changing Times: leading perspectives on the Civil Service and its enduring values. L. 2004.
3. Civil Service Reform: Delivery and Values. 2004.
4. Dowding K. The Civil Service. L. 1995.
5. Dunsire A. Bureaucratic Morality in the United Kingdom – in: International Political Science Review. Bureaucratic Morality. 1988. Vol. 9. № 3.
6. Hood C. The Politics of Bargain. Oxford. 2005.
7. Perers G. The Politics of Bureaucracy. N.Y., L. 2004. 5-th Edition.
8. International Civil Service for the 21st century. Spring, 2003. Vol. 32. № 1. Spring, 2003.
9. Judge D. Political Institutions in the United Kingdom. Oxford. 2005.
10. Kamenka E. Bureaucracy. Oxford, Cambridge. 1989.
11. Marr A. Ruling Britania. The Failure and Future of British Democracy. L. 1995.
12. Modernizing Government. 2004.
13. Pollitt C., Bouckaert C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, 2004.
14. Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government. Chicago. 1971.
15. Niskanen W. Bureaucracy: Servant or Master? L. 1973.
16. O'Toole B. The Ideal of Public Service. Reflections on the Higher Civil Service in Britain. L., N.Y., 2007.
17. <http://www.pmgov.uk/output/page5399.asp>
18. [www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies](http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies)

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Основными источниками фактического материала для данного раздела послужили книги: Perers G. *The Politics of Bureaucracy*. N.Y., L. 2004 (5-th ed.); Dowding K. *The Civil Service*. L. 1995; Kamenka E. *Bureaucracy*. Oxford, Cambridge. 1989; Marr A. *Ruling Britannia. The Failure and Future of British Democracy*. L. 1995; Pollitt C., Bouckaert C. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, 2004; Judge D. *Political Institutions in the United Kingdom*. Oxford, 2005; O'Toole B. *The Ideal of Public Service. Reflections on the Higher Civil Service in Britain*. L., N.Y., 2007; *Changing Times: leading perspectives on the Civil Service and its enduring values*. L. 2004; Hood C. *The Politics of Bargain*. Oxford. 2005; см. также материалы Комитета по стандартам публичной сферы («Этика публичной политики», М. ИПП, 2005); материалы парламентских слушаний за ряд лет, послания правительства «Modernizing Government», 2004, и «Civil Service Reform: Delivery and Values», 2004; кроме того, некоторые новейшие данные и материалы были получены в ходе встреч и бесед в английских правительственных учреждениях в 2003 и 2006 гг., что стало возможным благодаря организационной и финансовой поддержке Британской академии наук.
- <sup>2</sup> См., например: Токвиль А. *Старый порядок и Революция*. Пг., 1918. – С. 83 – 84.
- <sup>3</sup> Peters G. *The Politics of Bureaucracy*. P. 42 – 43.
- <sup>4</sup> См., например: Niskanen W. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, 1971; *Bureaucracy: Servant or Master?* L. 1973.
- <sup>5</sup> Высокий уровень морали госслужащих всегда был предметом особой гордости англичан. Чтобы убедиться в этом, можно обратиться, например, к статье двадцатилетней давности известного английского исследователя в международном издании, специально посвященном административной морали. Автор большую часть статьи посвятил восхвалению таких качеств английского бюрократа, как высокая самодисциплина, честность, нравственность, забота об общественном кошельке, профессиональная честь, стремление всегда найти наилучшее решение, ибо за каждым актом выбора стоит Государство, и т.п. См.: Dunsire A. *Bureaucratic Morality in the United Kingdom* – in: *International Political Science Review. Bureaucratic Morality*, 1988. vol. 9. №. 3. p. 179 – 192.
- <sup>6</sup> <http://www.pm.gov.uk/output/page5399.asp>. или [www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies](http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies)
- <sup>7</sup> См.: *International Civil Service for the 21st century*. Vol. 32. №. 1. Spring, 2003.
- <sup>8</sup> На русском языке этот заслуживающий внимания документ опубликован в журнале «Проблемы государственного управления» (2007, № 1).