

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: НА ПУТИ К НОВОЙ МОДЕЛИ ГОССЛУЖБЫ

Автор: А. В. ОБОЛОНСКИЙ

В английском праве чиновник рассматривается как гражданский "слуга Короны", в отличие от ее "военных слуг". Сам термин сложился в британской колониальной администрации в Индии. Особый "английский путь" развития состоял 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 меньше, чем, например, во Франции. Единой системы централизованной администрации не существовало, а штат министерств укомплектовывался на основе системы патронажа, то есть личного покровительства. Должности рассматривались как собственность держателей королевских патентов и продавались, дарились, даже передавались по наследству. Это, однако, не порождало слишком больших злоупотреблений по нескольким причинам: ограниченные полномочия служащих; принадлежность большинства из них к аристократическим семьям, достаточно высокий имущественный и образовательный статус; "премиальный", нерегулярный характер материального вознаграждения. Служба, таким образом, была как бы "почетной обязанностью благородных людей", знаком доверия к ним со стороны Короны и общества и осуществлялась "галантливыми любителями".

Сказанное применимо и 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, выполняющими как бы "общественную работу" по их поручению и не подчиняющихся к тому же центральным властям.

Основными источниками фактического материала для статьи послужили книги: [Perers, 2004; Dowding, 1995; Kamenka, 1989; Marr, 1995; Pollitt, Bouckaert, 2004; Judge, 2005; O'Toole, 2007; Changing... 2004; Hood, 2005], а также материалы Комитета по стандартам публичной сферы, материалы парламентских слушаний за ряд лет, послания правительства "Modernizing Government", 2004 и "Civil Service Reform: Delivery and Values", 2004; кроме того, некоторые новейшие данные и материалы были получены в ходе ряда встреч и бесед в английских правительственных учреждениях в 2003 и 2006 гг., что стало возможным благодаря организационной и финансовой поддержке Британской академии наук.

Оболонский Александр Валентинович - доктор юридических наук, профессор Государственного университета - Высшей школы экономики.

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. Серьезные и нараставшие по степени радикальности перемены начались в премьерство М. Тэтчер. Когда она в 1979 г. впервые стала премьер-министром, то не имела какой-либо особой оригинальной концепции реформ госслужбы. Ее взгляды в этом вопросе не выходили за рамки стандартных либеральных представлений о государственной бюрократии как расточительном и неэффективном управляющем делами нации.

Поэтому Тэтчер 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 осуществление возлагалась на постоянных секретарей министерств. Спустя два года проверялось, проведены ли сокращения на самом деле. В целом эта операция не отличалась особой оригинальностью и ассоциируется с дежурными кампаниями советских времен по сокращению аппарата. Однако благодаря последовательности и упорству в ее осуществлении к 1986 г. она принесла около 950 млн. ф. ст. ежегодной экономии (правда, некоторые эксперты подвергают сомнению названную официальную цифру).

Тэтчер не ограничилась этим. Она постепенно пришла к заключению о необходимости значительно более широкого подхода к проблеме, решившись изменить саму административную культуру аппарата, сделав ее более похожей на рыночную культуру отношений. Поручив работу по такой "перестройке" самим министерствам, Тэтчер 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 1980-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 невозможность внедрения рыночной модели поведения в нерыночный по своему базисному типу деятельности государственный аппарат, правительство Тэтчер предприняло энергичные попытки хотя бы частично изменить структуру и характер функционирования госслужбы в направлении рыночных принципов. Эта программа, кратко называемая "Next steps" ("Следующие шаги"), начала поэтапно внедряться с конца 1980-х гг. В целом ее можно рассматривать как английскую версию нового менеджизма, 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, и сопутствовавшие всему этому изменения политической риторики, проходит в этом русле.

Начало новых времен: программа "Следующие шаги"

Программа была "запущена" в 1988 г. в начале третьего срока премьерства Тэтчер. Ее ведущей целью было внедрение "нового менеджизма", то есть рыночных механизмов и стимулов в практику госслужбы. Средствами достижения этой цели стали:

- разделение всех правительственных структур на две категории - к первой отнесли центры формирования политики и ключевые распорядительные департаменты, ко второй - сугубо исполнительные структуры;
- перевод этих исполнительных структур на договорные отношения с ключевыми департаментами, то есть фактическое придание им полуавтономного статуса, а в некоторых случаях - вплоть до возможности их приватизации;
- поощрение передачи на контрактной основе ряда функций и операций, прежде выполнявшихся государственными структурами, от исполнительных агентств фактически частным организациям, которые, однако, находятся под строгим контролем правительства, обязаны следовать издаваемым им инструкциям и потому имеют формальный статус "полунеправительственных организаций", или, сокращенно, "кванго";
- сохранение единой тарифной сетки, пенсионных и других привилегий, ранее распространявшихся на всю государственную службу, лишь за персоналом ключевых департаментов и некоторых исполнительных агентств.

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

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

Изменения коснулись и "верхних" этажей госслужбы. Так, "штабные" центры получили больше финансовой свободы, ибо к ним перешли некоторые функции, ранее бывшие прерогативой Казначейства. Изменилась система оплаты персонала. Часть служащих (особенно "пришельцев" в аппарат из внешних по отношению к нему сфер) стали получать не стандартную зарплату по должности, а оплачиваться "по труду"; к тому же у руководства расширились возможности индивидуального поощрения работников посредством премий, а у работников и профсоюза госслужащих - вести переговоры относительно размера своего жалованья. Постепенно начала 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 госслужбы. Еще по рекомендации Фултонской комиссии в 1968 г.

был создан так называемый Комитет по отбору кадров для назначений на ведущие посты. Его функцией стала рекомендация кандидатов на должности, соответствующие двум высшим ступеням госслужбы. И хотя формально эти рекомендации не были обязательны, фактически они предрешали подавляющее большинство назначений. Поэтому не случайно вокруг деятельности и статуса Комитета на слушаниях Парламентского комитета в 1993 - 1994 гг. развернулась серьезная дискуссия. С одной стороны, говорилось, что Комитет 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.

Серьезные изменения произошли и по другим параметрам. Во-первых, правительство признало пользу регулярных обменов кадрами на всех уровнях между распорядительными департаментами и исполнительными агентствами, чтобы ведущие сотрудники приобретали опыт как подготовки политических решений, так и проведения их в жизнь. Во-вторых, в соответствии с программой "следующие шаги" многие ведущие служащие, в особенности главы исполнительных агентств, были переведены на пятилетние контракты с возможностью, но не обязательностью их последующего продления. Условия прохождения службы для всех категорий служащих были закреплены в Кодексе управления гражданской службой, 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 госслужба была "работой на всю жизнь", хотя возможности перемещений между ее различными секторами по-прежнему сохранились. Поэтому сохранилась и установка на преобладание так называемых "дженералистов", то есть 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 являются юристы.

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.

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

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

тивной морали. 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 как бы "преданными государством".

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 1990-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 1990-х гг. консервативное правительство Дж. Мейджора признавало, что госслужба проходит через нелегкие времена, но отвергало тезис об общем кризисе морали госслужащих, отметив, что многие чиновники, особенно высшего и среднего рангов, а также не принадлежащие к старшему поколению, и сами понимают необходимость проводимых реформ. К тому же ослабление традиционной корпоративной этики служащих вызвало к жизни кампанию по укреплению морали публичных персон в целом, и в частности развитие нормативно-этического регулирования служебного поведения.

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

Нетрудно представить себе, 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 госслужбы была хотя и строго иерархична, но все же в принципе едина (как едина лестница). Теперь же ее как бы "распилили" на две части, причем обитатели верхней части сохранили прежние привилегии, а все прочие их лишились. Иными словами, аппарат разделился на относительно небольшую прослойку "мандаринов" (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 проведения реформы. Эта деятельность особенно активизировалась после ухода со своего поста Тэтчер и ожидания произошедшей несколькими годами позднее смены правящей партии. Тем не менее, если "Следующие шаги" и притормозились, то незначительно, а уж попятных шагов так и 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 госслужбе, ни ее благоприятному общественному имиджу.

Хотя еще в 1993 г. было публично заявлено, что сокращение аппарата не самоцель, а переменная, зависящая от многих факторов, тем не менее общая численность госслужащих на январь 1995 г. составляла 550 тыс. человек, а к 1999 г. вовсе упала до 383 тыс. Между тем в 1979 г. она составляла 723 тыс., то есть за 20 лет аппарат сократился почти вдвое. При этом следует иметь в виду, что собственно "бюрократы" составляют всего около трети от общего числа служащих. Так, 9% общего числа составляют "синие воротнички", то есть индустриальные рабочие на госслужбе, которые к тому же в подавляющем большинстве работают вне столицы. Стоит также указать, 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 "Следующих шагах" и "кванго", но и в ключевых департаментах. Таким образом, общие тенденции эволюции британской госслужбы прямо противоположны поиску почему-то столь близкого нам идеала унифицированной бюрократической вертикальной иерархии.

Любопытно, что сокращения британского госаппарата в 1980 - 1985 гг. лишь частично укладывались в теоретические предположения сторонников теории "рационального выбора". Главными их постулатами были следующие: 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 отразились не на общей сумме расходов, а на числе служащих. Правда, некоторые считают такое заключение некорректным, ибо никто не знает, насколько могли бы возрасти расходы, если бы не сдерживающие их усилия кабинета Тэтчер.

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 госслужбой и бизнесом. Этот синдром "вращающейся двери" вызывает у них беспокойство, поскольку превращает служащих в эффективных лоббистов интересов тех компаний, где они работали до перехода в госаппарат или, напротив, куда недавно перешли с госслужбы. Это создает неоправданные преимущества для тех компаний, которым удалось обзавестись такого рода персональными связями с госаппаратом, а порой - и ведет к должностным преступлениям.

Есть несколько вариантов ситуаций, когда подобные перемещения вызывают особые опасения. Один - когда менеджеры из бизнеса поступают на какое-то время на госслужбу, а потом возвращаются обратно, обогащенные знанием конфиденциальной информации, например о перспективных планах правительства в той или иной сфере, о характере предстоящих заказов и т.п., что дает их фирмам неоправданные преимущества в конкурентной борьбе за получение заказов. Другой вариант - так называемый "эффект шлепанцев", подразумевающий переход высокопоставленного сотрудника аппарата после отставки на пост консультанта в фирму, работающую в сфере, которую он недавно курировал, в связанный с его предыдущей работой банк, и т.п. Особенную тревогу это породило в связи с денационализацией ряда предприятий и целых отраслей.

Возможны и иные варианты потенциально опасных связей госаппарата и бизнеса на персональном уровне - владение акциями компаний-партнеров, консультантские услуги и т.п. Поэтому существуют определенные нормативные ограничения. В частности, служащие трех высших ступеней в течение двух лет после своей отставки имеют право по-

ступить 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 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 "кванго". Это, однако, так и осталось в корзине предвыборных обещаний. А в первое время вообще создавалось впечатление, что они, заняв правительственные кабинеты и убедившись, что дела идут совсем не так плохо, на время "забыли" о госслужбе и переключились на другие, более срочные проблемы. Во всяком случае, их первое послание по вопросам модернизации государственного управления 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.

Одним из главных приоритетов послания была ориентация на Интернет-обслуживание граждан. К 2008 г. планируется закончить программу "электронной доступности" правительства "24 часа в сутки, семь дней в неделю". А такие службы, как обеспечение круглосуточного медицинского совета по телефону, были организованы уже в 2000 г. Другой акцент - заявленная ориентация на то, чтобы публичные службы отвечали потребностям граждан, а не удобству самих служб, может только приветствоваться.

В разделе послания, казалось бы, специально посвященном государственной службе, есть масса правильных (хотя и не оригинальных) слов - о госслужбе как агенте перемен, о необходимости привлекать на нее самых лучших и блестящих людей из каждого поколения, обеспечивая для них особые условия продвижения и оплаты, о необходимости постоянной профессиональной переподготовки, о совершенствовании системы оплаты труда с большей ее ориентацией на результаты, о необходимости лучшего использования нематериальных стимулов и трудовой мотивации, об изменении административной культуры, о большей открытости госслужбы для людей извне, и т.д. Но при этом практически ничего не сказано о конкретных механизмах, посредством которых предполагается достигнуть эти звонко звучащие цели.

Впрочем, если убрать "политическую составляющую" документа, то становится ясно, что правительство Э. Блэра решило "не выдумывать пороха" и в целом продолжить ту же стратегию модернизации госслужбы, которая была разработана и достаточно успешно проводилась в жизнь правительством тори. Именно это подтвердилось в последующие годы.

Более интересна другая тенденция тех лет. Вопреки обещанному, но осуществленному лишь на среднем территориальном уровне курсу на административную децентрализацию, на уровне центрального правительства происходила достаточно серьезная концентрация властных полномочий. Росло число исходивших от правительства подзаконных актов, резко возросло и число сотрудников в аппарате премьера. Если при Тэтчер их количество измерялось несколькими десятками, то при 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 не чуждая элементов авторитаризма, вступила в противоречие с английскими традициями, вызвав серьезное, хотя и, возможно, чрезмерное, беспокойство не только оппозиционных партий, но и аналитиков. От некоторых из них даже приходилось слышать суждение, что

Великобритания 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 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. их число возросло до 74, причем у премьер-министра - с 8 до 25. Эти советники, помимо прочего, участвуют в заседаниях кабинета министров.

Английским политикам коллизия видится 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 и фактически подконтрольны либо премьер-министру, либо соответствующим министрам, никаких экзаменов на должность не сдавали и пребывают в своей должности не более, чем назначивший их министр или премьер. При этом, формально являясь государственными служащими, они оплачиваются из государственных средств и рамки их деятельности определяются четырьмя видами документов - Кодексом министра, указами Короля в Совете, Типовым контрактом для специальных советников и общим Кодексом государственной гражданской службы. В отличие от постоянных служащих, по отношению к которым ключевыми требованиями являются беспристрастность и объективность, специальные советники обычно политически ангажированы, выполняя роль как бы "политического голоса" своей партии внутри министерства.

Эта ситуация в 2000 г. даже стала предметом специальных слушаний в Комитете по стандартам публичной жизни. М. Рифкинд, одна из ключевых политических фигур во времена правления консерваторов, человек, 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 их тревогам, связанным с возможными недемократическими деформациями в системе власти и управления, тем более что реакция не замедлила себя ждать: в 2000-е гг. 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, поведение "рядовых" служащих общим Кодексом государственной гражданской службы.

В 1990-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, представляя собой нечто вроде "свода правил" на разные случаи. Периодически в него вносятся дополнения и корректировки, которые, впрочем, вступают в силу лишь по отношению к следующему правительству. Каждое новое правительство как бы присягает новой, уточненной версии Кодекса как своего рода "личному обязательству". Впервые Кодекс министра был издан для всеобщего сведения еще при консерваторах в 1992 г. Лейбористское издание Кодекса, выпущенное в 1997 г. от лица Блэра, содержит помимо ряда дополнений еще одно существенное новшество - личное краткое предисловие премьера. Думается, его основные положения заслуживают внимания.

"Принимая данный Кодекс, я хотел бы подтвердить свою твердую решимость восстановить чувство доверия между британским народом и его правительством. Все мы пришли сюда для того, чтобы служить другим, и мы должны служить честно и в интересах тех, кто доверил нам наши посты. Я ожидаю от всех министров, что они будут работать в соответствии с буквой и духом данного Кодекса. Министрам Кодекс будет служить полезным руководством и справочником и источником рекомендаций, как им исполнять свои официальные обязанности в соответствии с самыми высокими стандартами благопристойности. Я решил опубликовать этот документ потому, что открытость - жизненно важный элемент хорошего, ответственного правительства. Мы и далее будем расширять открытость на основе Закона о свободе информации. Я думаю, что мы должны иметь абсолютно ясное понимание того, как министры должны отчитываться перед Парламентом и гражданами и контролироваться ими... Я с удовлетворением рекомендую данный Кодекс всем своим коллегам-министрам" (цит. по [Этика... 2001, с. 51]).

Кодекс содержит десять разделов, в которых правовые нормы порой переплетаются с нормами этическими. Это отражает общую современную тенденцию привнесения в государственное управление этических принципов и начал с попыткой сформулировать их на языке, близком к юридическим нормам. Именно в этом, в первую очередь, заключалась задача образованного в 1994 г. по распоряжению тогдашнего премьер-министра 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, целями которого было провозглашено: 1) восстановление доверия общества к лицам, занимающим государственные должности; 2) восстановление ясности и ориентиров в тех вопросах, где шкала моральных ценностей оказалась размытой. Доклад содержал ряд общих и конкретных рекомендаций, первой из которых было восстановление принципов, лежащих в основе стандартов поведения в публичной политике. Формулировки этих принципов также, думаю, заслуживают внимания, особенно в пособии, обращенном прежде всего к молодым людям, многим из которых вскоре предстоит тем или иным образом "окунуться" в публичную сферу или, во всяком случае, с ней соприкоснуться.

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 (см. [Этика... 2001]).

Обратите внимание: 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 подобным стандартам (или принципам) 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.

Британская гражданская служба в начале XXI в.

Итак, в 2000-е гг. британская гражданская служба продолжает двигаться по "вектору", заданному еще в эру Тэтчер. На мой взгляд, такая преемственность правительственной стратегии в условиях смены партий - серьезный аргумент в пользу объективной, "надпартийной" необходимости опоры на модель нового менеджизма, 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 "кванго". После почти десятилетнего правления лейбористов число "кванго" достигло, по некоторым данным, 840. Оно включает как небольшие работающие по правительственным заказам фирмы, так и гигантские корпорации типа Би-Би-Си или кораблестроительных компаний. Что же касается разных видов агентств, связанных с программой "Следующие шаги", то в 2004 г. действовали 24 внеминистерских управления и 132 исполнительных агентства. В общем в учреждениях этого типа работали 380 тыс. человек, то есть около трех четвертей от общей численности служащих. Руководители этих учреждений трудятся в основном на базе четырехлетних контрактов, которые заключаются с ними после открытых конкурсов на занятие должности; условия оплаты определяются в индивидуальном порядке для каждого случая. Такова современная британская 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 Блэр прямо заявил: "Мир изменился, и гражданская служба должна измениться вместе с ним". В качестве приоритета действий ответственного правительства он назвал восстановление к нему доверия общества, а в качестве важнейшего инструмента для этого - прозрачность. Признав факт существования в обществе негативных чувств по отношению к правительству, 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 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" (<http://www.pm.gov.uk/output/page5399.asp> или www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies) также подчеркивается, что главное - соответствовать ожиданиям потребителя государственных услуг. В послании назван ряд ключевых аспектов трансформации, в числе которых: наличие компактного центра выработки стратегии; профессиональная и обладающая специальными навыками публичная служба; ее открытость для общества, частного и некоммерческого секторов; более быстрое продвижение внутри службы; конец пожизненного пребывания на старших должностях. В результате реализации политики по последнему из названных направлений уже в 2003 г. каждый шестой старший гражданский служащий пришел на свою должность из других сфер деятельности, а в 2006 г. уровень таких "пришельцев" достиг уже 40%. Объективность требует отметить и наличие не лишнего

резона возражения, что столь бурная ротация кадров влечет за собой снижение профессиональных и моральных стандартов госслужбы.

Специфика и состояние нормативного регулирования. Одна из черт британской специфики нормативно-правового регулирования госслужбы - ограниченность ее собственно законодательной базы, то есть актов парламента, и преобладание подзаконных актов, издаваемых премьер-министром, Комиссией по гражданской службе, другими ведомствами. Это, однако, не влечет тех негативных последствий, которых можно было бы ожидать, если исходить из опыта стран с континентальной правовой системой. Отчасти сказанное связано с тем, что широкий круг проблем государственной службы регулярно обсуждается на заседаниях специального Комитета гражданской службы палаты общин.

При этом Великобритания 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 так и не принят и дорабатывается. Основной контраргумент - желательность сохранения большей свободы действий 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 госслужбе - Комиссии по гражданской службе и Кодексом гражданской службы. За подписью премьера издан и документ под характерным названием и весьма важный по содержанию - "Ценности гражданской службы". В сущности, это этический кодекс служащего, являющийся неотъемлемым приложением к контракту, который подписывает служащий при поступлении на работу [Проблемы... 2007]. Комиссия по гражданской службе издала и весьма подробный Кодекс о найме служащих - руководство для непосредственных нанимателей, то есть всех обладающих этим правом правительственных организаций.

Комиссия по гражданской службе. В настоящее время этот весьма необычный и по принципу формирования, и по функциям, и по форме деятельности орган - может быть, самый показательный символ кардинальных перемен в основах подхода к кадровой политике на гражданской службе в нынешние времена "постбюрократической революции". Это ведомство, недавно отметившее 150-летие своего существования, вплоть до середины 1990-х гг. было довольно обычным ведомством "по кадрам". Однако теперь ситуация принципиально иная. Комиссия 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.* 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 "Макдональдс" и т.п. Концепция такого подбора - *передача функции формирования корпуса чиновников под контроль и в руки не профессиональных аппаратчиков, а тех, кто имеет с ними дело с другой стороны - со стороны общества, являясь потребителем предоставляемых ими услуг.*

Комиссия по гражданской службе - 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 подразделяются на четыре градации); издание и доведение до общего сведения Кодекса найма служащих, регулирующего соответствующие процедуры на всех уровнях службы; контроль за его соблюдением непосредственными нанима-

телями; 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. Найм на все прочие должности, за исключением 600 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".

В Великобритании реформы госслужбы 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 собственной деятельности. А значительное и всевозрастающее внимание к вопросам этики поведения должностных лиц - важный индикатор ориентации на доверие и уважение граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Проблемы государственного управления. 2007. N 1.

Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М., 2001.

Changing Times: Leading Perspectives on the Civil Service and its Enduring Values. London, 2004.

Dowding K. The Civil Service. London, 1995.

Hood C. The Politics of Bargain. Oxford, 2005.

Judge D. Political Institutions in the United Kingdom. Oxford, 2005.

Kamenka E. Bureaucracy. Oxford-Cambridge, 1989.

Man A. Ruling Britannia. The Failure and Future of British Democracy. London, 1995.

O'Toole B. The Ideal of Public Service. Reflections on the Higher Civil Service in Britain. London-New York, 2007.

Perers G. The Politics of Bureaucracy. New York-London, 2004.

Pollitt C., Bouckaert C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, 2004.