



А.В. Оболонский

АДМИНИСТРАТИВНАЯ МОРАЛЬ НА АНГЛИЙСКОМ ГАЗОНЕ

(предисловие к публикации морального кодекса
гражданского служащего Великобритании).

Цель данного предисловия – дать читателю представление об общем контексте, в котором возник и существует публикуемый ниже документ.

Последние десятилетия государственные службы большинства западных стран отмечены резким повышением внимания к этико-правовым механизмам регулирования поведения людей, состоящих на службе государства, т.е. деятельность которых финансируется из государственного бюджета. (Составной частью этой категории являются и государственные служащие в нашем, более узком значении слова.) Одним из показательных примеров самого серьезного отношения к этим вопросам является Великобритания.

Надо сказать, что внедрение принципов *new public management*, при всех несомненных положительных сторонах этого процесса, имеет и сторону негативную: в определенной мере стали размываться традиционные, вековые устои, на которых держалась административная мораль. Платой за повышение эффективности администраторов и упрощение бюрократических процедур, за приближение характера их деятельности к формам и стилю, принятым в бизнесе, стало изменение в худшую сторону морального климата в административных коллективах. Рыночная, конкурентная психология начала теснить идеологию общественного служения.

Снижение моральных стандартов гражданских «служащих Короны» вызвало серьезное беспокойство в обществе, привыкшем к высокой их планке. В ответ последовала быстрая и, с нашей точки зрения, достаточно адекватная реакция: стали появляться документы, формализующие принципы и нормы деятельности в публичной сфере, а также учреждения, призванные следить за их соблюдением.

Так, в 1994 году по инициативе тогдашнего премьера Дж. Мэйджора был образован Комитет по стандартам публичной жизни (иногда его название переводят как Комитет по стандартам публичной сферы). В

мае 1995 года 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, думаю, заслуживают воспроизведения.

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.



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. Причем они в равной мере относятся и к политикам, и к чиновникам. Полагаю, подобный подход весьма конструктивен. В сущности, это – набор обязательств, которые принимают на себя люди, приходящие на общественную службу в политику и административную сферу.

Думаю, и в наших условиях нечто подобное могло бы сыграть конструктивную роль, разумеется, при условии создания эффективных механизмов контроля за соблюдением этих принципов. Помимо прочего, это позволит перейти от риторических (а порой и несправедливых) массовых голословных обвинений в адрес политиков и чиновников к более или менее эффективной антикоррупционной политике.

В 1995 году была введена должность Парламентского уполномоченного по стандартам поведения и принят Кодекс поведения членов Парламента. Вот его основные положения:

«Общие принципы

Каждый член Парламента несёт личную ответственность за соблюдение тех стандартов поведения, которых вправе ожидать от него избиратели и Палата общин в целях защиты доброго имени Парламента и обеспечения общественных интересов.

Депутаты должны соблюдать эти общие принципы поведения, которые относятся ко всем лицам, занимающимся публичной деятельностью.

Главный долг депутатов – служить своей стране и своим избирателям. Они не должны предпринимать никаких действий в Парламенте, которые вступали бы в противоречие с этим долгом.

Члены Парламента по закону обладают определёнными привилегиями, назначение которых – позволить им выполнять свои обязанности по отношению к гражданам, интересы которых они представляют. И каждый депутат персонально отвечает за полное выполнение им всех решений и соблюдение обычаев Палаты общин, связанных с вопросами поведения, а в случае сомнения он должен обращаться за советом.

Финансовые интересы

Депутат не должен продвигать какой-либо вопрос в Парламенте за вознаграждение.

Депутат, у которого есть прямой или косвенный финансовый интерес, должен декларировать его наиболее подходящим в данном случае образом, выступая в Палате общин или на заседании комитета, либо иными способами участвуя в парламентских процедурах, или же обращаясь к министрам, чиновникам либо в государственные органы по вопросу, связанному с данным интересом.

В случае если при исполнении депутатом парламентских обязанностей наличие личного финансового интереса может войти в конфликт с общественным интересом, депутат несёт личную ответственность за разрешение этого конфликта либо

путём ликвидации этого интереса, либо устранившись от рассмотрения соответствующего вопроса.

В любых деловых отношениях с организацией, с которой у депутата имеются финансовые взаимоотношения, или выступая от ее имени, депутат всегда должен помнить о своей высшей ответственности перед избирателями и национальными интересами. Это особенно важно в отношении мероприятий, которые могут не носить публичного характера, как, например, неофициальные встречи и действия.

При выполнении требований о декларировании и регистрации интересов и вознаграждения, а также представлении договоров и соглашений, депутат должен помнить о целях этих требований и обязан в полной мере соблюдать их букву и дух».

Согласно этому документу, члены Парламента обязаны декларировать свое материальное положение в течение трех месяцев с момента вступления в должность, а также заявлять о любых его изменениях в четырехнедельный срок. Содержание декларации, имеющей название «Реестр интересов», включает десять позиций: занимаемые депутатом должности директоров компаний, фондов и т.п.; побочную работу депутата; клиентов и лиц, консультируемых депутатом; спонсоров и жертвователей средств в избирательный фонд депутата; полученные подарки, если их стоимость превышает 125 фунтов, и любые финансовые поступления, превышающие 0,5% его жалованья, т.е. более 250 фунтов; зарубежные поездки; подарки от иностранных дарителей стоимостью более 0,5% от жалованья; земельную и иную собственность; акции; любое другое имущество, имеющее значение для «Реестра интересов». Большинство перечисленных пунктов распространяются также на супругов и детей депутата, находящихся на его иждивении, и тоже подлежат включению в декларацию. «Реестр» публикуется ежегодно и открыт для доступа общественности в Комитете по стандартам и привилегиям. Правда, доступ к документам, касающимся отдельного депутата, не вполне свободен: он предоставляется по усмотрению парламентского уполномоченного по стандартам поведения. Полагаю, в этом есть определенный резон, ибо таким образом обеспечивается определенная защищенность информации относительно частной жизни депутата и ставится препятствие для некорректного манипулирования данными о нем в политиканских целях.

За 10 лет Комитет провел множество расследований, ряд публичных слушаний с участием членов Парламента и опубликовал 10 докладов, каждый из которых посвящался одному или нескольким наиболее острым вопросам, связанным с депутатской и правительственной этикой. К их числу относились конфликт интересов и обязанности по их декларированию, обязанность регистрации личных коммерческих интересов, запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов, на заключение контрактов, ограничивающих независимость и свободу действий депутата, лоббирование, оказание консалтинговых услуг, процедуры рассмотрения обвинений депутатов в уголовных правонарушениях и нарушениях этики, вопросы, связанные с финансиру-



нием политических партий, с ограничением расходов на избирательные кампании, со статусом так называемых «специальных», т.е. политических советников премьера, с ролью уполномоченного по этике, с допуском СМИ на слушания, доступом граждан к материалам Комитета и т.д. А парламентский уполномоченный по стандартам опубликовал буклет под названием «Как обжаловать действия члена Парламента», содержащий детальное описание необходимых шагов и вариантов их последствий для депутата.

Что же касается сферы исполнительной власти, то в Великобритании существуют Кодексы гражданской службы, один из которых приводится ниже.

Разумеется, ни эти этико-правовые документы, ни другие механизмы сами по себе не являются панацеей. А в нынешнее время бурных перемен в самих основах государственной службы и поиска ее новой модели, отвечающей современным требованиям и перспективам, ясно, что даже на «300-летнем английском газоне» люди не свободны от искушений злоупотребить в свою или чью-либо пользу предоставленными им властными полномочиями, хотя масштабы и характер этих злоупотреблений, конечно, несравнимы с тем, что мы видим в отечественной политической действительности. Но главное, принципиальное от нас отличие состоит в другом – в отношении к данному злу не как к неизбежному или, хуже того, как к норме, и в серьезности стремления на деле искоренить его. Впрочем, это – тема специального обсуждения. А пока предлагаем читателю познакомиться с самим документом.

МОРАЛЬНЫЙ КОДЕКС ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО ВЕЛИКОБРИТАНИИ

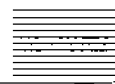
Основные принципы гражданской государственной службы

1. Гражданская государственная служба является неотъемлемой и основной частью государственного управления Соединенным Королевством¹. Она помогает существующему Правительству в формулировании и проведении политики, а также в обеспечении государственных услуг. Государственные служащие подотчетны Министрам, которые, в свою очередь, отчитываются перед Парламентом².

2. Ваше назначение на пост государственного служащего производится на основе справедливой и честной конкуренции. От Вас требуется добросовестно и ответственно выполнять свои обязанности согласно правилам и нормам гражданской государственной службы и ее основным принципам: порядочности, честности, объективности и беспристрастности. В настоящем Кодексе:

- ▶ **«порядочность»** означает, что Вы должны ставить выполнение своих профессиональных обязанностей выше собственных интересов;
- ▶ **«честность»** подразумевает быть правдивым и непредвзятым;
- ▶ **«объективность»** предполагает, что ваши рекомендации и решения основаны на тщательном анализе фактов;
- ▶ **«беспристрастность»** подразумевает действия исключительно по существу и добросовестное выполнение своих служебных обязанностей вне зависимости от политической направленности правительства.

3. Эти ключевые принципы лежат в основе хорошего правительства и необходимы для достижения наивысших возможных стандартов в сфере гражданской государственной службы, что, в свою



очередь, позволит гражданской государственной службе заручиться поддержкой и завоевать уважение Министров, Парламента, общественности и населения.

4. В настоящем Кодексе³ подробно изложены нормы поведения, которым должны следовать Вы и другие государственные служащие. Нормы поведения основаны на ключевых принципах гражданской государственной службы. Однако некоторые департаменты, выполняющие иные функции, могут иметь отличные формулировки, также основывающиеся на ключевых принципах, включая нормы поведения, которым Вы должны следовать при общении со своими коллегами.

Нормы поведения

Порядочность

5. Вы должны:

- ответственно выполнять свои служебные обязанности;
- всегда действовать профессионально, стараясь завоевать и сохранить доверие тех, с кем Вы работаете;
- обеспечить рациональное и эффективное использование государственных денежных средств и других ресурсов;
- рассматривать дела в благожелательной, эффективной и своевременной манере, проявляя беспристрастность и профессионализм;
- работать с информацией как можно более открыто, не выходя за рамки закона;
- подчиняться закону и обеспечивать отправление правосудия.

6. Запрещается:

- злоупотреблять своим служебным положением, к примеру, использовать информацию, полученную в ходе исполнения своих служебных обязанностей, в целях продвижения личных интересов или интересов третьих лиц;
- принимать подарки или пользоваться любого рода льготами от третьих лиц, что, не без основания, может быть расценено как компрометация правомерности ваших решений или порядочности;
- разглашать служебную информацию без соответствующего разрешения. Запрет на разглашение служебной информации сохраняется и после того, как Вы покинете пост государственного служащего.

Честность

7. Вы должны:

- правдиво излагать все факты и относящиеся к делу события, своевременно исправлять допущенные ошибки;
- использовать государственные средства только на общественные нужды, на которые они были выделены.

8. Запрещается:

- обманывать или заведомо вводить в заблуждение Министров, Парламент или иных лиц;
- выполнять свои служебные обязанности под влиянием третьих лиц или с целью получения личной выгоды.

Объективность

9. Вы должны:

предоставлять информацию или давать рекомендации всем, включая Министров, основываясь на проверенных данных, а также точно и безошибочно излагать возможные варианты и факты; принимать решения по существу; уделять должное внимание квалифицированным рекомендациям экспертов.

10. Запрещается:

пренебрегать неприятными фактами или относящимися к делу соображениями, давая рекомендации или принимая решения; препятствовать проведению политики после того, как были приняты соответствующие решения, путем отказа или воздержания от выполнения действий, которые вытекают из этих решений.

Беспристрастность

11. Вы должны:

выполнять свои служебные обязанности в соответствии с понятиями беспристрастности, справедливости и честности, что отражает приверженность гражданской государственной службы принципам равенства и недопущения дискриминации.

12. Запрещается:

оказывать неоправданное предпочтение или проявлять особое пристрастие по отношению к конкретным лицам или группам лиц, объединенных общими интересами.

Политическая беспристрастность

13. Вы должны:

добросовестно служить Правительству вне зависимости от его политической направленности, всецело поддерживая принципы политической беспристрастности и в соответствии с положениями, изложенными в настоящем Кодексе, невзирая на свои личные политические убеждения; вести себя таким образом, чтобы завоевать и сохранить доверие Министров, в то же время стараясь установить аналогичные взаимоотношения с лицами, с которыми Вам, возможно, придется работать в будущем Правительстве; придерживаться всех ограничений, наложенных на вашу политическую деятельность.

14. Запрещается:

осуществлять политическую деятельность при исполнении служебных обязанностей или использовать государственные средства для политических целей партии; давать рекомендации или осуществлять какие-либо действия под влиянием ваших личных политических убеждений.

Права и обязанности

15. Руководство департамента или агентства, в котором Вы состоите на службе, обязано ознакомить Вас с настоящим Кодексом и его положениями. Если Вы полагаете, что от Вас требуется выполнение



действий, идущих вразрез с положениями настоящего Кодекса, руководство вашего департамента или агентства обязано рассмотреть Ваше заявление, не применяя к Вам карательных санкций за проявленную инициативу.

16. Если у Вас есть сомнения в том, что требующиеся от Вас действия согласуются с принципами настоящего Кодекса, в первую очередь Вам необходимо поставить об этом в известность своего линейного руководителя или старшего начальника. Если по каким-либо причинам это невозможно, Вам следует обратиться к должностному лицу вашего департамента, ответственного за консультирование персонала по положениям настоящего Кодекса.

17. Если Вам стало известно о случаях нарушения иными лицами положений настоящего Кодекса, Вам необходимо сообщить об этом своему линейному руководителю или старшему начальнику. Если это невозможно, Вы также можете обратиться за консультацией к ответственному должностному лицу вашего департамента. Вы обязаны доложить полиции или соответствующим органам о случаях уголовной или противозаконной деятельности со стороны иных лиц.

18. Если Вы сообщили о деле, изложенном в параграфах с 15 по 17, в соответствии с надлежащими процедурами⁵ и полагаете, что не получили удовлетворительного ответа на Ваше заявление, Вам следует обратиться в Управление уполномоченных по делам государственной гражданской службы⁶. Управление рассмотрит Вашу жалобу незамедлительно. Жалобы следует направлять по следующему адресу: *3rd Floor, 35 Great Smith Street, London SW1P 3BQ. Тел: 020 7276 2613, электронная почта: ocsc@civilservicecommissioners.gov.uk*

Если вопрос не может быть разрешен в соответствии с вышеизложенными процедурами и Вы полагаете, что не в состоянии добросовестно выполнять свои должностные обязанности, Вам необходимо покинуть пост государственного служащего.

19. Настоящий Кодекс является частью договора между Вами и Вашим работодателем. Он устанавливает высочайшие требования к нормам поведения государственных служащих как к людям, занимающим ответственные посты и играющим значительную роль в жизни страны. Вы можете гордиться тем, что живете согласно этим этическим принципам.

Июнь 2006

Перевод с английского Е. Душиной

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Настоящий Кодекс предназначен для всех государственных служащих Англии. Для находящихся на службе в Исполнительной администрации Шотландии и Национальной Ассамблее Уэльса или их агентствах существуют другие варианты Кодекса. Подобные Кодексы разработаны для государственных служащих Северной Ирландии и дипломатической службы.

- ² Согласно Конституции государственные служащие являются служащими Короны. Действующее Правительство уполномочено осуществлять исполнительную власть Короны.
- ³ В отношении гражданской государственной службы на Министров и специальных советников возложены соответствующие обязанности, перечень которых можно найти в Кодексах поведения: www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics.
- ⁴ Принимая во внимание этические нормы, присущие определенным сферам деятельности.
- ⁵ В некоторых случаях может быть применен закон о защите лиц, совершающих служебные разоблачения (the Public Interest Disclosure Act 1998 – закон о раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества). Более подробную информацию можно найти в справочнике по гражданской государственной службе (The Directory of Civil Service Guidance) по адресу: www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics.
- ⁶ Более подробная информация о порядке обращения в Управление уполномоченных по делам государственной гражданской службы (The Civil Service Commissioners' Appeals leaflet) находится по адресу: www.civilservicecommissioners.gov.uk. Настоящий Кодекс не охватывает вопросы управления персоналом.