

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭТИКА
КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ**

№ 4, 2003

Москва

© Carnegie Endowment for International Peace, 2003

Полная или частичная перепечатка данной публикации возможна только с письменного согласия Московского Центра Карнеги. При цитировании ссылка на издание обязательна.

Московский Центр Карнеги

Россия, 103009 Москва, Тверская ул., 16/2.

Тел.: (095) 935-8904.

Факс: (095) 935-8906.

Эл. почта: info@carnegie.ru.

Интернет: <http://www.carnegie.ru>.

Электронные версии всех публикаций Московского Центра Карнеги: <http://pubs.carnegie.ru>.

Статьи и доклады, издаваемые Московским Центром Карнеги в серии «Рабочие материалы», обеспечивают читательской аудитории оперативный доступ к наиболее актуальным исследованиям по вопросам внешней и внутренней политики в России и Евразии. В серии публикуются либо промежуточные итоги работы, либо материалы, заслуживающие немедленного внимания читателей. Ваши отклики и комментарии просим направлять авторам работ по вышеуказанному адресу.

В настоящей публикации представлен доклад, подготовленный в рамках проекта Московского Центра Карнеги «Коррупция и государственная реформа». В докладе описываются наиболее распространенные и интересные элементы этических инфраструктур зарубежной государственной службы, анализируются элементы этической инфраструктуры, существующей в настоящее время в России, показана важность системного подхода к реформированию административной этики.

Об авторах

Васильев Дмитрий Валерьевич (руководитель проекта) — член научного совета Московского Центра Карнеги, содиректор программы «Коррупция и государственная реформа», исполнительный директор Института корпоративного права и управления.

Дробышев Павел Юрьевич — кандидат юридических наук, член научного совета Московского Центра Карнеги.

Конов Алексей Владимирович — член научного совета Московского Центра Карнеги.

Сведения об авторах приведены на момент написания данной работы.

СОДЕРЖАНИЕ

Общие сведения о проекте	4
Введение	5
Управление административной этикой.....	5
Управление административной этикой в России	6
Этическая инфраструктура государственной службы	7
Цель работы	9
Законодательство.....	9
Уголовное законодательство.....	10
Законодательство о государственной службе.....	11
Стандарты поведения в законодательстве о государственной службе.....	12
Меры дисциплинарной ответственности и порядок их применения	12
Законодательство о государственной службе в России	13
Законодательство о свободе информации.....	14
Международные стандарты доступа к информации.....	14
Национальное законодательство о свободе информации	15
Законодательство о свободе информации в России	16
Законодательство о декларировании	17
Цели законодательства о декларировании	17
Содержание законодательства о декларировании	18
Законодательство о декларировании в России	21
Специальное законодательство в сфере управления административной этикой.....	23
Законы об этике.....	23
Законодательство о служебных разоблачениях.....	24
Координирующие органы	25
Функции органов-координаторов	25
Три типа органов-координаторов.....	26
Статус органов-координаторов	30
Органы-координаторы в России	30
Кодексы поведения государственных служащих	32
Содержание кодексов поведения государственных служащих	32
Модельный кодекс поведения государственных служащих	33
Форма кодексов поведения государственных служащих	34
Кодексы поведения государственных служащих в России.....	37
Заключение	40
Нормативные акты и литература	42
О Фонде Карнеги.....	45

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ПРОЕКТЕ

С 1 июля 2001 г. Московский Центр Карнеги начал осуществление проекта «Коррупция и государственная реформа».

Содержание проекта:

А. Проведение исследовательской работы по анализу правил и норм государственного регулирования предпринимательской деятельности в различных отраслях экономики с целью выявления заложенных в нормативных актах федерального уровня объективных факторов и условий, способствующих сохранению и развитию коррупции.

Б. Обобщение выявленных коррупциогенных факторов и формулирование необходимых и достаточных мер по их устранению.

В. Проведение ряда открытых слушаний по теме проекта с целью ознакомления с результатами проведенной работы всех заинтересованных лиц включая представителей федеральных органов государственной власти.

Аналитическая работа в рамках проекта проводится поэтапно в соответствии со сферами заинтересованности, определяемыми по ходу реализации проекта с учетом общественной значимости исследования в тех или иных сферах государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Каждый отдельный этап осуществления проекта предполагает последовательно:

- 1) подготовку аналитических материалов;
- 2) проведение закрытых (в рамках заседаний научного совета) слушаний по теме предварительного доклада;
- 3) подготовку предложений по изменению обсуждаемой в предварительном докладе законодательной базы государственного регулирования с целью устранения или снижения заложенных в нормативных актах объективных факторов коррупции;
- 4) подготовку материалов к открытым слушаниям по теме доклада, проводимым в Московском Центре Карнеги и в иных центрах общественной активности с приглашением заинтересованных лиц включая представителей федеральных органов государственной власти, нормотворческая и контрольно-надзорная деятельность которых соответствует теме доклада;
- 5) проведение кампаний по пропаганде результатов исследований и сформулированных на их основе предложений.

При подготовке доклада и презентации по каждому этапу проекта рабочей группой используются только открытые источники информации о деятельности соответствующих регулирующих и контрольно-надзорных органов федерального уровня. При этом основой каждого доклада являются объективные нормы и правила регулирования, установленные федеральными законами и подзаконными нормативными актами.

Рабочая группа также использует иные информационные материалы открытого доступа, имеющие отношение к теме доклада по данному этапу проекта постольку, поскольку это необходимо для полного и всестороннего анализа факторов коррупции в системе государственного управления.

Первым направлением исследовательской деятельности рабочей группы избрана сфера банковского регулирования и административной активности Центрального банка Российской Федерации.

Вторым направлением исследовательской деятельности рабочей группы избрана сфера государственного регулирования процедур финансового оздоровления предприятий-должников.

Третье направление — административная этика как средство противодействия коррупции.

ВВЕДЕНИЕ

Исследователи государственной службы неоднократно отмечали, что за последние 20—30 лет окружающая среда государственного управления претерпевала значительные изменения. Новые социально-экономические условия, позволившие говорить о переходе от индустриального к постиндустриальному или информационному обществу, серьезные перемены в мировоззрении — все это не могло не отразиться и на взаимоотношениях общества и государства, и на понимании задач и принципов государственного управления.

Одной из важнейших движущих сил многочисленных реформ государственной службы, проводившихся в западных странах в последние десятилетия, стали возросшие требования со стороны общества к эффективности работы государственных органов и качеству предоставляемых ими услуг. Растущее недоверие населения к власти, сомнения в необходимости государственного управления отдельными областями экономики вынуждали, с одной стороны, к использованию в государственном управлении принципов и методов коммерческого менеджмента, а с другой — к внедрению мер, направленных на улучшение имиджа государственных служащих в глазах граждан.

Одновременно возникало все больше точек соприкосновения частного бизнеса и государственного управления. Возросло число операций, в которых одной из сторон являлся государственный орган, а другой — коммерческая организация: государственный заказ, приватизация государственных предприятий, различные виды лицензирования и др. Обычным явлением стала миграция специалистов из государственных структур в частные фирмы и обратно. Подобная ситуация порождала новые проблемы. Едва ли не самой важной из них было и остается возрастание числа коррупциогенных факторов, возникающих, как правило, именно при взаимодействии государственного и частного секторов.

В связи с этим основной задачей реформаторов государственной службы стало не просто регулирование потенциально опасных с точки зрения возникновения коррупции областей деятельности, но и разработка целого комплекса мер, направленных на улучшение морального климата государственного управления и повышение доверия населения к государственным органам. В идеале подобные меры должны способствовать уменьшению коррупции, более эффективному использованию ресурсов, приближению деятельности государственных служащих к запросам общества.

В ходе реформ государственной службы сначала в США, а затем и в других странах были созданы стандарты поведения государственных служащих, был упрощен доступ к информации, хранящейся в государственных органах, были частично раскрыты сведения о доходах государственных служащих. Со временем эти и многие другие мероприятия составили особое направление государственного управления — *управление административной этикой*.

Управление административной этикой

Различные исследователи предлагают разные определения административной этики. Так, согласно В. Шепелю, «административная этика — это адаптированные к практическим нуждам государственной и муниципальной службы сведения об основных этических понятиях, закономерностях и тенденциях формирования служебных отношений, о нравственных ценностях, одухотворяюще воздействующих на служащих и их окружение, о моральных требованиях к формам, методу и стилю служебной деятельности в сфере государственного и муниципального управления»¹. Авторы доклада Организации за экономическое сотрудничество и развитие (ОЭСР) «Этика государственной службы» используют более краткое определение, которое можно принять в качестве рабочего: «административная этика — правила, позволяющие реализовать определенные идеалы и представления в ежедневной практической деятельности и поведении государственных служащих»². Соответственно «управление административной этикой — это определение того, что является долж-

¹ Административная этика. — М.: РАГС, 1999. — С. 48—49.

² Ethics in the public service: Current issues and practice. — S. 1., 1996. — P. 12. — (OECD Public Management Occasional Papers; № 14).

ным поведением для государственных служащих, разработка связанных с этим стандартов и правил поведения, а также создание процедур по их реализации».

Административная этика уже достаточно давно считается в западных странах одним из важнейших способов противодействия коррупции. Разработка и совершенствование стандартов поведения стали почти обязательной составляющей реформ государственной службы. Международные организации, занимающиеся борьбой с коррупцией (такие, как ОЭСР, «Transparency Int.», Всемирный банк, ООН), уделяют административной этике значительное внимание в своих научных разработках и практических рекомендациях. Управление административной этикой включено в состав учебных курсов крупнейших учебных заведений, занимающихся подготовкой государственных управленцев.

В России административная этика пока не получила сколько-нибудь серьезного развития. И если в научной сфере управлению административной этикой еще уделяется некоторое внимание, то на практике было инициировано очень незначительное число мероприятий, направленных на улучшение морального облика и имиджа государственных служащих.

Управление административной этикой в России

В 90-е годы Россия столкнулась с необходимостью кардинально перестроить всю систему государственного управления. Среди прочего назрело и создание нового законодательства о государственной службе, соответствующего западным аналогам. Серьезным шагом на этом пути стал принятый в 1995 г. закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Этот закон, несмотря на многочисленные недостатки, в целом закрепил новые демократические принципы и механизмы реформирования государственной службы. Однако ни закон «Об основах...», ни целый ряд других нормативных актов, разработанных в рамках нескольких административных реформ, не позволили решить многие существенные проблемы российской государственной службы, важнейшая из которых — коррумпированность чиновников.

В результате сложилась ситуация, при которой, по словам авторов проекта закона «Об антикоррупционной политике», «коррупция стала, с одной стороны, привычным явлением в жизни граждан и общества, а с другой — одной из основных угроз национальной безопасности России, ведущим фактором стагнации экономики, сохранения и развития выраженного социального неравенства вопреки усилиям государства».

С коррупцией связаны и другие проблемы российской государственной службы. Так, в подготовленной в 2000 г. Комиссией по вопросам реформирования государственной службы РФ «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации» в качестве характеристик государственной службы помимо прочего названы:

- низкая эффективность государственных органов и государственных служащих и недоверие к ним граждан;
- снижение престижности государственной службы и авторитета государственных служащих;
- слабая разработанность и неэффективность механизмов профилактики и борьбы с коррупцией, а также правовых и организационных мер контроля со стороны гражданского общества за деятельностью государственных органов.

Как уже было показано, подобные проблемы в западных странах во многом решаются в рамках управления административной этикой. Что касается России, то здесь можно говорить о сходном с западным понимании общих принципов, на которых должна строиться государственная служба, чтобы преодолеть неэффективность аппарата и недоверие граждан. В упомянутой «Концепции реформирования...», которая должна стать отправной точкой новой административной реформы, в качестве желаемых принципов функционирования государственной службы обозначены:

- обеспечение правовыми нормами открытости системы государственной службы непосредственно и через средства массовой информации, ее функционирование как демократической государственной службы;

- прозрачность принимаемых государственными органами решений, затрагивающих права и законные интересы граждан включая участие граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки этих решений;
- этичность, наличие кодифицированных норм и правил поведения государственного служащего, ответственное выполнение должностных обязанностей.

Однако в отличие от других стран в России понимание подобных общих принципов до самого последнего времени не дополнялось разработкой конкретных мероприятий, появлением соответствующих законов и институтов. Есть надежда, что ситуация улучшится в ходе недавно начавшейся масштабной реформы государственной службы. В планы разработчиков этой реформы входят и серьезное совершенствование законодательства о государственной службе, и разработка нового закона о свободе информации, и внедрение стандартов и кодексов поведения чиновников, и создание специального государственного органа для предотвращения и регулирования конфликтов интересов на государственной службе. Если подобные планы претворятся в реальность, можно будет говорить о зарождении в России управления административной этикой. Однако для того, чтобы административная этика стала в нашей стране действительно эффективным инструментом противодействия коррупции, отдельных мероприятий явно недостаточно. Необходимо будет создать гораздо более развитый и сложный комплекс взаимосвязанных мер. С этой точки зрения весьма полезным может оказаться опыт стран, уже давно практикующих системный подход к управлению административной этикой (таких, как США, Новая Зеландия). При подобном подходе управление административной этикой понимается как отдельный достаточно устойчивый комплекс взаимосвязанных мероприятий, одним из которых (но далеко не единственным) является разработка Кодекса поведения государственных служащих. Именно в рамках подобного системного подхода сформировалось понятие «этическая инфраструктура», на котором необходимо остановиться особо.

Этическая инфраструктура государственной службы

Это понятие было предложено в уже цитированном докладе «Ethics in the public service», подготовленном в 1996 г. Организацией за экономическое сотрудничество и развитие. С тех пор оно широко используется в исследованиях государственной службы как внутри ОЭСР, так и в странах, не являющихся ее членами³. Согласно докладу *этическая инфраструктура представляет собой совокупность средств, используемых для регулирования недолжного и поощрения должного поведения государственных служащих*. Этическая инфраструктура состоит из восьми основных элементов (рис. 1):

- политической воли к реформе;
- законодательства;
- механизмов отчетности и надзора;
- кодексов поведения;
- механизмов профессиональной социализации;
- определенных условий государственной службы;
- координирующих органов;
- общественного надзора за деятельностью государственных служащих.

³ См., например: Larbi G. A. Assessing Infrastructure for Managing Ethics in Public Service: challenges for reformers with reference to Ethiopia: Paper presented at the CAPAM Biennial Conference, 15-18/10/2000.



Рис. 1. Этическая инфраструктура государственной службы

Политическая воля к реформе. Авторы доклада отмечают, что ни одна инициатива в сфере этики государственной службы не будет успешной, если за ней не стоят воля и желание руководства страны. Без реальной политической и финансовой поддержки любые реформы обречены на провал.

Законодательство. Это определенный набор законов, более или менее одинаковый для большинства стран, обеспечивающий в первую очередь процедуры надзора, проведения расследований и применения наказаний.

Механизмы отчетности. Процедуры отчетности, проведения внутреннего и внешнего аудита деятельности государственных органов, парламентского надзора и т. д. и органы, осуществляющие надзор.

Кодексы поведения. Нормативные акты, в которых определяются стандарты поведения для государственной службы в целом или для отдельных органов власти.

Механизмы профессиональной социализации. Процедуры, методы, программы обучения государственных служащих стандартам поведения.

Условия государственной службы. Достаточно большой набор факторов, оказывающих влияние на поведение государственного служащего: равное отношение вне зависимости от должности, оплата труда, механизмы защиты государственного служащего от произвола начальства и т. д.

Координирующие органы. Органы государственной власти, которые отвечают за проведение этической реформы государственной службы и за управление административной этикой.

Общественный надзор за деятельностью государственных служащих. Процедуры, обеспечивающие доступ граждан к информации, собираемой и хранимой органами государственной власти, «прозрачность» процессов государственного управления.

Цель работы

Мы сосредоточимся на трех элементах этической инфраструктуры: *законодательстве, координирующих органах, кодексах поведения.* Выбор именно этих элементов обусловлен их практической значимостью. По нашему мнению, на начальном этапе реформирования этики государственной службы в первую очередь предстоит ответить на вопросы: «В каких нормативных актах будут закреплены новые этические правила?» и «Какие органы будут координировать проведение реформ и позднее обеспечивать управление этикой государственной службы?».

Следует отметить, что этическая инфраструктура является лишь достаточно удобной схемой. Это понятие не предполагает существования универсальных способов реформирования государственной службы. То, какие институты, нормативные акты, мероприятия составят этическую инфраструктуру конкретной страны, во многом определяется ее культурной спецификой. Поэтому цель работы состоит не в том, чтобы указать единственно верный путь решения этических проблем российской государственной службы, и не в том, чтобы максимально подробно проанализировать все возможные мероприятия в рамках управления административной этикой. Скорее работа направлена на то, чтобы:

- описать наиболее распространенные и наиболее интересные с практической точки зрения элементы этических инфраструктур зарубежной государственной службы;
- проанализировать, какие элементы этической инфраструктуры существуют в настоящее время в России;
- показать важность системного подхода к реформированию административной этики.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Вопрос о том, до какой степени поведение государственных служащих должно регулироваться в законодательном порядке, остается открытым. Его решение зависит от традиций государственного управления конкретной страны и от ее культурной специфики. Например, в азиатских и африканских странах законы зачастую играют в управлении административной этикой более важную роль, чем подзаконные нормативные акты и различные рекомендации, пособия и т. п. В США, европейских странах, государствах — членах Британского Содружества (особенно в Новой Зеландии), напротив, законодательное регулирование этических аспектов деятельности государственных служащих применяется с большой осторожностью.

Западные исследователи выделяют целый ряд как «идеологических», так и «технических» недостатков использования законов в качестве инструмента управления административной этикой.

Во-первых, жесткое законодательное регламентирование поведения государственных служащих в определенном смысле противоречит основным принципам этической реформы государственного управления. Изначально разработка стандартов поведения государственных служащих имела целью указать чиновнику на проблемные с точки зрения общественной морали области государственного управления и помочь государственному служащему решать этические проблемы, возникающие в процессе исполнения им должностных обязанностей. Акцент при этом делался не на детальной нормативной регламентации повседневной деятельности государственного служащего, а скорее на выработке полезных рекомендаций и создании системы консультирования. Подобный подход должен был способствовать формированию определенного морального климата государственной службы, который «гарантировал» бы надлежащее поведение чиновников в любых ситуациях, в том числе не предусмотренных нормативными актами. Впоследствии такой подход претерпел

изменения⁴, однако недоверие к законодательному регулированию этики государственной службы сохранилось.

Во-вторых, использование законодательства в управлении административной этикой сопряжено с существенными «техническими» проблемами. Механизм разработки и принятия законов во многих странах недостаточно гибок. Особенности законодательного процесса часто не позволяют оперативно реагировать, например, на изменение требований к государственной службе со стороны общества или на появление новых проблемных областей, нуждающихся в регулировании. Кроме того, нормы законов имеют общий характер и, следовательно, не могут учитывать специфику службы в различных органах государственной власти. Поэтому в законодательстве большинства стран закрепляются базовые принципы поведения, тогда как подробные стандарты содержатся в подзаконных нормативных актах.

Тем не менее, несмотря на отмеченные недостатки, законодательство является важнейшим элементом этической инфраструктуры любого государства, проводившего этические реформы государственной службы. Принятие соответствующих законов, как правило, становится первым шагом при создании системы управления административной этикой и ее отдельных составляющих.

Законодательство также гарантирует соблюдение правил и стандартов поведения, так как:

- по сравнению с нормативными актами, разрабатываемыми отдельными органами государственной власти, закон вводит единую систему правил и оставляет меньше возможностей для их произвольной трактовки;
- традиционно именно законами определяются меры наказания, порядок их наложения и устанавливаются соответствующие процедуры расследования.

В настоящее время сложился приблизительно одинаковый для большинства стран набор видов законодательства, связанных с управлением административной этикой. Мы рассмотрим лишь некоторые из них. Более подробное изучение места законодательства в этической инфраструктуре государственной службы должно стать предметом отдельного исследования.

Уголовное законодательство

Мы не будем подробно разбирать роль уголовного законодательства в борьбе с коррупцией. Этому вопросу в отличие от многих других, имеющих отношение к управлению административной этикой, российские исследователи уделяют значительное внимание. Можно даже сказать, что совершенствование уголовного законодательства — часто предлагаемая мера борьбы с коррупцией.

Поэтому отметим лишь, что уголовное законодательство обычно применяется для регулирования наиболее серьезных противоправных действий государственных служащих. Оно показывает, какие действия государственных служащих считаются категорически неприемлемыми, и тем самым закладывает основы для дальнейшего развития правил поведения государственных служащих. В большинстве стран нормами уголовного законодательства запрещаются:

- получение и дача взятки (как лично, так и через посредника);
- провокация взятки;
- злоупотребление полномочиями и превышение должностных полномочий;
- пристрастность при принятии решений.

В последнее время в уголовное законодательство также стали включаться нормы об отношениях государственного служащего с прошлыми и будущими работодателями. Например, в США чиновнику после отставки запрещено в течение двух лет представлять интересы третьих лиц перед тем органом власти, в котором он

⁴ См. раздел «Кодексы поведения государственных служащих».

проходил службу⁵. Аналогичные ограничения существуют и в других странах⁶, хотя они чаще закрепляются в законодательстве о государственной службе.

Перечисленные нормы могут быть адресованы всем гражданам, например, в Великобритании получение взятки и воровство считаются уголовными преступлениями. При этом не имеет значения, совершено ли преступление государственным служащим или иным лицом. В некоторых странах отдельные нормы уголовного права применяются исключительно к государственным служащим. Так, в Нидерландах преступлением является получение служащим подарка, в Мексике в Уголовном кодексе существует специальный раздел — «Преступления, совершенные государственным служащими».

В Уголовном кодексе Российской Федерации (гл. 30) устанавливается перечень преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. В целом круг вопросов, регулируемых российским Уголовным кодексом, совпадает с содержанием соответствующих норм уголовного законодательства зарубежных стран. Так, ст. 290 и 291 запрещают соответственно получение и дачу взятки должностным лицом. Статьи 285 и 286 рассматривают злоупотребление должностными полномочиями и превышение должностных полномочий. Также преступлениями считаются присвоение полномочий должностного лица (ст. 288), служебный подлог (ст. 292) и др.

Между тем, по мнению исследователей, многие действия коррупционного характера не нашли отражения в Уголовном кодексе, например:

- предоставление должностными лицами льгот коммерческим структурам с целью извлечения личной прибыли;
- предоставление государственных финансовых и иных ресурсов в избирательные фонды и др.⁷

Законодательство о государственной службе

В широком смысле управление административной этикой включает в себя все нормы, содержащиеся в законах о государственной службе, а также в различных правилах и инструкциях государственной службы. Законодательство о государственной службе закладывает основы функционирования государственного аппарата, устанавливает базовые принципы иерархии, порядок продвижения по службе и оплаты труда, определяет важнейшие права и обязанности государственных служащих. Эти и иные условия государственной службы являются неотъемлемым элементом этической инфраструктуры государственной службы и оказывают существенное воздействие на поведение государственных служащих.

В более узком смысле к управлению административной этикой относятся те положения законов о государственной службе, которые непосредственно связаны с этическими стандартами поведения государственных служащих, в том числе и с процедурами контроля за соблюдением подобных стандартов. С этой точки зрения законодательство о государственной службе интересно тем, что в нем:

- часто закрепляются ценности государственной службы;
- устанавливается порядок проведения административных расследований и наложения дисциплинарных взысканий за несоблюдение государственным служащими стандартов поведения.

⁵ United States Code Title 18, Chapter 2, § 207 (a)—(d).

⁶ Подробнее об этом см.: Головицкий К. И. Коррупциогенность правовых норм: Доклад регионального общественного фонда «Информатика для демократии». — М., 2001.

⁷ Россия и Россия и коррупция: кто кого: Доклад регионального общественного фонда «Информатика для демократии». — М., 1998.

СТАНДАРТЫ ПОВЕДЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ ⁸

В тех странах, где существует двухуровневая система кодексов поведения государственных служащих, в законах о государственной службе закрепляются *ценности* государственной службы и иногда созданные на их основе кодексы поведения государственных служащих. Так, в Великобритании одной из составных частей Civil Service Management Code — основного нормативного акта, регулирующего вопросы государственной службы, — является Civil Service Code (Кодекс государственной службы). В Civil Service Code в числе прочего сформулированы основные ценности государственной службы, такие, как честность, беспристрастность, подотчетность, открытость и т. д. Эти и другие ценности, например, эффективность, ответственность, законность, включены в законодательство о государственной службе Австралии, Португалии, Чехии ⁹, Венгрии и многих других стран. Подобное закрепление стандартов поведения государственных служащих в рамочных законах о государственной службе позволяет представить кодексы поведения как органичную часть законодательства о государственной службе и, в частности, установить связь между стандартами поведения и мерами дисциплинарной ответственности, наступающей за их нарушение.

МЕРЫ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ПОРЯДОК ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

Уголовное законодательство регулирует наиболее серьезные и общественно опасные случаи недолжного поведения государственных служащих. Соответственно за уголовные преступления предусмотрены и наиболее суровые наказания. Ответственность за менее серьезные нарушения, совершенные государственными служащими, закрепляется в законодательстве о государственной службе. В частности, там определяется круг лиц, имеющих право налагать дисциплинарные взыскания, устанавливается перечень дисциплинарных взысканий и утверждается процедура проведения административных расследований.

В большинстве случаев правом инициировать и проводить административные расследования и налагать на государственного служащего дисциплинарные взыскания наделяются непосредственные руководители, в том числе главы органов исполнительной власти (примерами могут служить Австралия, Канада, Великобритания и т. д.). В некоторых странах руководители расследуют лишь случаи незначительных нарушений со стороны подчиненных. Более серьезные проступки рассматриваются специальным государственным органом. Например, в Люксембурге создан Дисциплинарный совет, проводящий административные расследования тяжелых проступков государственных служащих. Во Франции решение о наложении на государственного служащего более серьезного взыскания, чем выговор, решает Административная комиссия.

Дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственных служащих, в разных странах очень похожи. В книге «Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries» ¹⁰ выделяются:

- предупреждение (в устной или письменной форме), замечание, выговор;
- различные виды денежных взысканий: штрафы, лишение очередной заработной платы или премии, сокращение заработной платы, сокращение или лишение пенсии (подобная мера действует в Германии);
- ограничение карьерного роста: понижение в должности, замедление продвижения по службе, перевод на другую работу с изменением места пребывания (Испания);
- временное отстранение от должности;
- увольнение.

⁸ В этом разделе рассматривается лишь общий принцип закрепления ценностей государственной службы в законодательстве. Более подробно место стандартов поведения в законах о государственной службе рассмотрено в разделе «Кодексы поведения».

⁹ В Чехии основные права и обязанности государственных служащих, в том числе и этические стандарты, закреплены в Трудовом кодексе. Этот пример по-своему уникален. Он показывает, что хотя принципы проведения административных реформ в разных государствах схожи, их конкретное воплощение во многом зависит от культурной специфики стран.

¹⁰ Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. — S. 1., 2000. — P. 38.

Чтобы гарантировать защиту государственного служащего от произвола руководителей, в законодательстве о государственной службе часто устанавливается подробная процедура проведения административных расследований, а также порядок обжалования государственными служащими наложенных на них взысканий. Чаще всего государственные служащие получают право подавать апелляцию в суды различной юрисдикции (Швеция, Франция, Германия и др.). Также может быть создан специальный орган, например, Дисциплинарная комиссия в Польше, Комиссия по апелляциям на государственной службе в Великобритании.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В РОССИИ

В России с 1995 г. действует закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Статья 5 этого закона содержит *принципы государственной службы*, включающие «профессионализм и компетентность государственных служащих, равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой; обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Статья 14 регулирует вопрос *ответственности* государственного служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей. Согласно п. 1 ст. 14 «за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на государственного служащего могут налагаться органом или руководителем, имеющими право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы, следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) увольнение».

Также предусмотрена возможность временного отстранения государственного служащего от исполнения обязанностей с сохранением денежного содержания.

Конкретная *процедура проведения административных расследований* и наложения дисциплинарных взысканий не установлена. Это является, пожалуй, единственным, хотя и весьма существенным недостатком закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» с точки зрения управления административной этикой в узком смысле. Также примечательно, что в отличие от европейских аналогов российское законодательство о государственной службе не предусматривает таких мер дисциплинарной ответственности, как денежные взыскания и ограничение карьерного роста. В том, что касается органов государственной службы, должностных лиц, уполномоченных налагать административные взыскания, и т. п., российское законодательство соответствует мировым аналогам.

В ходе проходящей в России административной реформы планируется кардинально изменить законодательство о государственной службе. На смену устаревшему закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» придут новые нормативные акты. Так, 24 января 2003 г. Госдума одобрила в первом чтении проект закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в ближайшие месяцы ожидается поступление в Госдуму проекта закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Пока сложно говорить, какие изменения будут внесены в список дисциплинарных взысканий и процедуру административных расследований. Представляется, что в этой области существенных изменений не произойдет. Однако известно, что разработчики законопроекта включили в него в качестве отдельной статьи правила служебного поведения (профессиональной этики)¹¹. Таким образом, в России предпринимается едва ли не первая попытка закрепить стандарты поведения чиновников в рамочном законе о государствен-

¹¹ Подробнее об этом см. в разделе «Кодексы поведения государственных служащих в России».

ной службе, как это сделано в целом ряде европейских стран и в странах со сходной моделью кодексов поведения.

Законодательство о свободе информации

Как уже отмечалось, одной из главных целей реформирования государственной службы является обеспечение режима открытости и прозрачности государственного управления. Реальная возможность общественного надзора за действиями чиновников, с одной стороны, создает дополнительные препятствия при совершении коррупционных действий, с другой — способствует лучшему пониманию гражданами решений, принимаемых государственными органами. Открытость власти позволяет сократить дистанцию между государством и обществом и хотя бы до некоторой степени преодолеть недоверие граждан к государственной власти.

В настоящее время прозрачность государственной службы обеспечивается в первую очередь законодательством о свободе информации. В целом законы о свободе информации направлены на создание эффективных процедур доступа граждан к информации, собираемой и хранимой государственными органами.

Необходимость именно законодательного регулирования доступа к информации объясняется нежеланием государственных органов добровольно предоставлять сведения о своей деятельности. Например, в Великобритании большей открытости государственной службы попытались достичь за счет изменения внутренних инструкций государственных органов и механизма внутреннего контроля. При этом разработка процедур доступа к информации должна была осуществляться каждым министерством отдельно, а внешний контроль был достаточно слабым. Реформа не принесла желаемых результатов. Отсутствие единого порядка доступа к информации, хранимой государственными органами, чрезвычайно затрудняло получение гражданами необходимых сведений. Фактически государственные органы могли препятствовать раскрытию любых негативных сведений о своей деятельности. При этом неэффективность процедур внешнего контроля не позволяла гражданам обжаловать действия государственных органов и отдельных должностных лиц. Все это лишь еще больше убеждало общественность в закрытости и коррумпированности государственного управления. Поэтому в рамках последующих административных реформ в Великобритании был принят единый закон о свободе информации¹².

В настоящее время законодательство о свободе информации существует более чем в 40 странах¹³.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

В 1993 г. Комиссия по правам человека ООН учредила должность специального докладчика по вопросу о развитии и защите права на свободу мнений и высказываний. На специального докладчика помимо прочего была возложена обязанность уточнить содержание права на свободу мнений и высказываний. В рамках реализации этой задачи в 1998 г. был издан годовой отчет «Развитие и защита права на свободу мнений и высказываний»¹⁴, в котором право на доступ к информации признавалось неотъемлемым правом человека. При этом согласно ст. 14 отчета «право искать, получать и передавать информацию налагает на государственные органы обязанность обеспечить доступ к информации, особенно к информации, хранящейся в государственных органах».

¹² The United Kingdom Freedom of Information Act (2000 г.).

¹³ См. сайт <http://home.online.no/~wkeim/foil.htm>. Он содержит ссылки на большинство законов о свободе информации, принятых в европейских странах (как на языке оригинала, так и в переводе на английский язык).

¹⁴ Report of the Special Rapporteur, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. UN Doc. E/Cn.4/1998/40, 28/01/1998.

В аналогичном годовом отчете 2000 г.¹⁵ новые требования ООН в области свободы информации были детализированы. Он содержал девять принципов доступа к информации, собираемой и хранимой государственными органами (ст. 44), в частности:

- государственные органы должны раскрывать информацию, а каждый член общества имеет соответствующее право получать информацию; под «информацией» понимаются любые документы, хранящиеся в органах государственной власти вне зависимости от формы хранения;
- в соответствии с принципом свободы информации государственные органы должны публиковать сведения, представляющие общественный интерес, в том числе подробную информацию о порядке функционирования государственных органов;
- в законе должен быть закреплен исчерпывающий перечень причин, по которым государственные органы могут отказать в раскрытии информации;
- в законе должен быть установлен конкретный срок исполнения запросов по раскрытию информации.

В последнее время наряду с ООН некоторые другие международные организации (Организация американских государств, Совет Европы) приступили к разработке своих рекомендаций в области свободы информации¹⁶.

НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ

Появление международных стандартов свободного доступа к информации стало следствием бурного развития в западных странах законодательства о свободе информации. За последние 30—40 лет принцип свободного доступа к информации был закреплен в законодательстве США, Канады и большинства европейских государств. В ряде стран нормы о свободном доступе граждан к информации, собираемой и хранимой государственными органами, были даже включены в конституции¹⁷. Приняты законы о свободе информации, в которых содержались не только общие принципы, но и, что особенно важно, подробные процедуры доступа к информации.

Первый закон о свободе информации был принят в Швеции еще в 1776 г. В настоящее время *Tryckfrihetsförordningen* вместе с тремя другими законами составляет Конституцию Швеции. Однако наибольшее влияние на развитие законодательства о свободе информации оказал принятый в 1966 г. в США Freedom of Information Act. FOI Act, с которого были фактически скопированы аналогичные законы других государств, определил среди прочего и круг вопросов, традиционно регулируемых законами о свободе информации.

Содержание законов о свободе информации. Хотя содержание закона об информации, безусловно, зависит от специфики государственного управления конкретной страны, можно выделить ряд существенных моментов, без учета которых закон о свободе информации не будет эффективным¹⁸:

1. *Виды информации, которые должны предоставлять гражданам государственные органы и источники, в которых она содержится.* Западные исследователи¹⁹ особенно подчеркивают важность опубликования информации о структуре, функциях и полномочиях государственных органов. При этом гражданам должна быть

¹⁵ Report of the Special Rapporteur, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. UN Doc. E/Cn.4/2000/63, 18/01/2000.

¹⁶ Подробнее об этих рекомендациях см.: Global Trends on the right to information: a survey of South Asia. — S. I., 2001. — Art. 19.

¹⁷ Так, ст. 61 Конституции Польши гласит: «(1) Гражданин имеет право получать информацию о деятельности государственных органов и государственных должностных лиц. <...> (2) Право на получение информации должно гарантировать доступ к документам и возможность присутствовать на заседаниях государственных органов с разрешением осуществлять аудио- и видеозапись».

¹⁸ Упомянувшиеся рекомендации ООН во многом отражают именно необходимость включить в закон о свободе информации подобный минимальный набор норм.

¹⁹ См., например: *Pope J.* Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Transparency International. — S. I., 2000. — Ch. 24.

обеспечена возможность получать не только необходимую информацию, но и копии официальных документов, например, внутренних инструкций государственных органов²⁰.

2. Порядок предоставления информации:

- составление запроса (в какой форме должен быть составлен запрос и в какие государственные органы его следует направлять);
- сроки исполнения запроса, т. е. время, в течение которого гражданину, подавшему запрос, должна быть предоставлена необходимая информация или мотивированный отказ предоставить информацию;
- плата, взимаемая за предоставление информации или тиражирование документов (плата должна быть по возможности низкой, чтобы не ограничивать доступ граждан к информации);
- форма предоставления информации: бумажная ксерокопия, электронный документ и др.;
- форма отказа предоставить информацию (как правило, письменная с указанием установленных законом причин отказа);
- исчерпывающий перечень причин, по которым государственный орган имеет право не предоставлять информацию гражданину.

3. Процедура обжалования гражданами действий государственных органов по реализации права на доступ к информации (орган, в который подается жалоба, форма жалобы, сроки ее подачи и рассмотрения и т. п.). Как правило, предусматривается возможность подавать жалобы как непосредственно в государственный орган, в который направлялся запрос о предоставлении информации, так и в независимую инстанцию.

4. Процедуры отчетности государственных органов о поступивших запросах и ходе их выполнения.

Так, в США государственные органы исполнительной власти обязаны подавать генеральному прокурору (Attorney General) подробные отчеты о количестве поступивших запросов, количестве не выполненных запросов, причинах их невыполнения и т. д. Эти отчеты также доступны широкой общественности.

Это лишь некоторые из вопросов, регулируемых законами о свободе информации, их круг постоянно расширяется. Например, в последнее время особый интерес вызывают возможности доступа к информации с использованием электронных технологий, в том числе и через Интернет. Наиболее интенсивно эта область развивается в США, где в 1996 г. был принят Electronic Freedom of Information Act.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ

В России право граждан «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» закреплено в ст. 29 Конституции. Однако фактически не было законов, регулировавших вопросы доступа к информации, до принятия в 1995 г. закона «Об информации, информатизации и защите информации». Этот закон по сей день остается в нашей стране основным нормативным актом, регулирующим порядок доступа к информации, собираемой и хранимой государственными органами. В нем:

- устанавливается, что «...государственные информационные ресурсы Российской Федерации являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа» (ст. 10, п. 1);
- приводится перечень видов информации, которую нельзя относить к информации с ограниченным доступом (ст. 10, п. 3);
- в полном соответствии с западными аналогами предусматривается, что пользователи информации «обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации» (ст. 12, п. 1);

²⁰ См., например: FOI Act, § 552, a), 2, B.

- предусмотрены гарантии предоставления гражданам информации (ст. 13).

Однако этим в целом и ограничивается список содержащихся в нем конкретных мер по реализации права на свободный доступ к информации. Основным недостатком является то, что закон не устанавливает порядка доступа к информации. Так, ничего не говорится ни о сроках предоставления информации, ни о плате, взимаемой за предоставление информации, ни об ответственности и отчетности государственных органов в случае непредоставления информации, ни о многих других «технических» вопросах. Более того, согласно п. 3 ст. 12 «порядок получения пользователем информации (указание места, времени, ответственных должностных лиц, необходимых процедур) определяет собственник или владелец информационных ресурсов с соблюдением требований, установленных настоящим Федеральным законом».

Таким образом, Россия повторяет ошибки тех стран, которые предоставили государственным органам большую свободу в сфере реализации права на доступ к информации. Приводившийся ранее пример Великобритании свидетельствует, что подобный подход не способствует реальному развитию свободы информации и повышению прозрачности государственной службы.

Впрочем, следует отметить, что «технические» вопросы изначально не могли быть подробно урегулированы в рамках закона «Об информации, информатизации и защите информации». По сравнению с законами о свободе информации этот закон охватывает гораздо более широкий круг вопросов, среди которых проблема обеспечения свободного доступа граждан к информации отнюдь не является основной.

Для приведения российского законодательства о свободе информации в соответствие с международными стандартами нужно, как минимум, принять отдельный закон о свободе информации. В связи с этим приятно отметить, что важность подобного закона осознается и разработчиками реформы государственной службы. Так, еще при создании Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации указывалось на необходимость обеспечить «наличие законодательных норм и эффективных процедур, обеспечивающих прозрачность государственной службы, права граждан и организаций на получение любой информации о деятельности государственных служащих, затрагивающей права и законные интересы граждан и организаций»²¹. В настоящее время при активном участии зарубежных и российских экспертов ведется подготовка соответствующего закона.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДЕКЛАРИРОВАНИИ

Цели законодательства о декларировании

Законодательство о декларировании наряду с законодательством о свободе информации является одним из наиболее распространенных способов повысить прозрачность государственной службы²². В настоящее время подобное законодательство существует в большинстве развитых стран, так, например, из 29 стран — членов ОЭСР законодательство о декларировании в том или ином виде имеют 17.

Традиционно законодательство о декларировании накладывает на государственного служащего обязанность предоставлять в определенные законами органы сведения об источниках и сумме доходов, полученных за определенный период, а также об имуществе, находящемся в его собственности. В последние годы в законы о декларировании также стали включаться нормы об обязанности государственного служащего сообщать о конфликте интересов, который возникает или может возникнуть в процессе исполнения государственным служащим должностных обязанностей.

Такое содержание законов о декларировании направлено на реализацию двух основных целей:

²¹ Концепция государственного строительства (раздел «Государственная служба») Центра стратегических разработок, 2001.

²² Нормы о декларировании могут быть закреплены в различных нормативных актах. В большинстве стран нормы о декларировании доходов и имущества содержатся в законодательстве. Однако отдельный закон о декларировании принимается редко, обычно соответствующие нормы включаются в другие законы, например, в законы об этике государственной службы.

1. Способствовать развитию общественного надзора за государственной службой. Эта цель совпадает с целью законов о свободе информации и достигается в первую очередь за счет публикации декларируемых государственными служащими сведений в СМИ или в других источниках, доступных широкой общественности.

2. Обеспечить органы надзора (в том числе и правоохранительные органы) сведениями, которые могут стать отправной точкой будущих расследований деятельности государственного служащего.

Исторически законы о декларировании были главным образом направлены именно на совершенствование механизма расследований²³. Дело в том, что многие страны, в уголовном законодательстве которых были предусмотрены различные антикоррупционные меры, столкнулись с недостатком «индикаторов коррупции». Под этим термином понимаются сведения, которые указывают на возможную коррумпированность должностного лица или государственного органа, например, сведения о несоответствии уровня жизни чиновника его доходам. Без эффективного механизма получения подобной информации расследование деятельности государственного служащего могло проводиться только для сбора дополнительных доказательств уже после того, как факт коррумпированного поведения был установлен. Законы о декларировании позволяли официально получать информацию о доходах и имуществе государственных служащих и, таким образом, делали возможным проведение предварительных расследований, направленных на обнаружение коррупции.

Содержание законодательства о декларировании

Для создания эффективной процедуры декларирования доходов необходимо ответить на целый ряд вопросов²⁴, например:

- Какой государственный орган будет отвечать за сбор и анализ деклараций, подаваемых государственными служащими?
- Что должны декларировать государственные служащие?
- Должны ли все государственные служащие подавать декларации?
- Должны ли быть доступны широкому кругу граждан сведения, содержащиеся в декларациях государственных служащих?

Государственные органы, отвечающие за сбор и анализ деклараций государственных служащих. Как показывает опыт большинства стран, декларирование доходов оказывается наиболее эффективным, если существует единый государственный орган, который проводит сбор деклараций государственных служащих, проверяет и анализирует сообщаемые ими сведения, инициирует в случае необходимости процедуру расследования деятельности государственных служащих. Расследования могут проводиться как органами внутреннего контроля, так и правоохранительными органами, однако важно, чтобы государственный орган, в который подаются декларации, мог на основе полученных сведений оперативно начать процедуру расследования.

В ряде стран государственные служащие подают декларации руководителю соответствующего государственного органа. Так, в Австралии государственные служащие подают декларации главам агентств, которые при этом обладают полномочиями проводить административные расследования и налагать дисциплинарные взыскания. Аналогичный порядок действует в Нидерландах.

В некоторых случаях за сбор и анализ деклараций государственных служащих отвечает орган, осуществляющий общий финансовый надзор за государственным управлением. Наиболее ярким примером является действующая во Франции Комиссия по финансовой прозрачности в политике.

Достаточно часто для работы с декларациями государственных служащих создается специальный орган. Впоследствии он может стать основным органом-координатором в управлении административной этикой. Самым известным примером служит Министерство правительственной этики (Office of Government Ethics)

²³ См.: Anti-Corruption Toolkit / UNDCP. — S. 1., 2001. — P. 185. — (Global Programme Against Corruption).

²⁴ В данной работе рассматриваются лишь некоторые из технических вопросов, существенных для создания процедур декларирования. За рамками работы остаются многие важнейшие проблемы, например, должны ли подавать декларации члены семей и родственники государственных служащих.

США, созданное первоначально именно для координации процесса декларирования доходов и имущества государственными служащими. По тому же пути пошли в Ирландии, где была создана Public Offices Commission.

Сведения, декларируемые государственными служащими. В большинстве стран государственные служащие обязаны декларировать полученные доходы (с указанием источников их получения) и принадлежащее им имущество (рис. 2). В том случае, если государственным служащим разрешено владеть акциями или иными ценными бумагами коммерческих компаний, эти виды активов также указываются в декларациях. Дополнительно в некоторых странах требуется сообщать о полученных государственными служащими ссудах и подарках, которые могут поставить их в зависимость от кредиторов и повлиять на принимаемые ими решения.

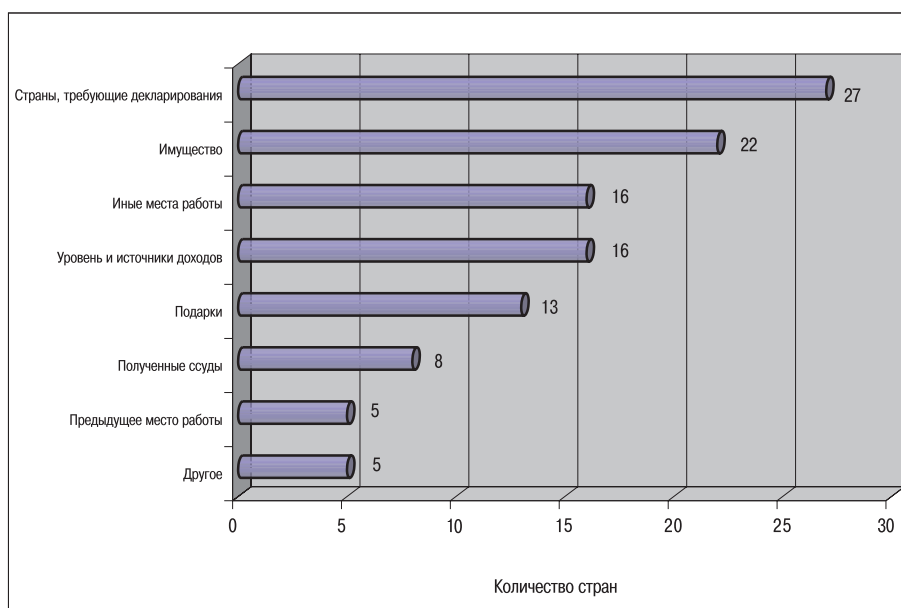


Рис. 2. Сведения, декларируемые государственными служащими стран – членов ОЭСР.

Источник: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. – S. I., 2000. – P. 49

В последнее время круг вопросов, регулируемых законами о декларировании, расширяется. Традиционное декларирование финансового и имущественного положения государственного служащего дополняется декларированием сведений о прошлом, настоящем и даже будущем месте работы чиновника.

Появление новых норм обусловлено повышением внимания к взаимодействию коммерческих и государственных организаций, в том числе к практике перехода специалистов из частных фирм в государственные органы и обратно. Такая практика, очевидно, является коррупциогенным фактором. Она таит в себе опасность того, что государственные служащие, находясь на работе в государственном аппарате, будут лоббировать интересы отдельных коммерческих организаций, чтобы обеспечить себе выгодное трудоустройство после увольнения с государственной службы.

Чтобы воспрепятствовать подобной «скрытой» коррупции, в отдельных странах разрабатываются новые виды законодательства, получившие в англоязычной литературе название Post-Employment Laws. В них, например, устанавливаются ограничения, связанные с трудоустройством государственного служащего после его увольнения с государственной службы. В законы о декларировании также вносятся соответствующие изменения. Так, в США государственный служащий теперь должен указывать в декларации прошлое место работы, все места работы помимо основного, а также должен заявлять о наличии соглашений с будущими работодателями.

Государственные служащие, обязанные подавать декларации. Процедура декларирования доходов достаточно обременительна. Во-первых, чтобы собрать, проверить и проанализировать все декларации государственных служащих, требуется большой штат работников контролирующих органов, достаточно длительное время и значительные финансовые затраты. Во-вторых, для самих государственных служащих, а иногда и для чле-

нов их семей декларирование доходов и имущества создает дополнительные трудности, которым отнюдь не всегда соответствует дополнительное материальное или иное вознаграждение.

Поэтому во многих странах законы о декларировании распространяются не на всех государственных служащих. Чаще всего подробные декларации обязаны представлять только государственные служащие высших уровней, так как именно они отвечают за принятие наиболее важных для страны решений и уровень оплаты их труда (зачастую несоизмеримый с заработной платой служащих низших уровней) до определенной степени компенсирует неудобства, связанные с декларированием.

Для примера: среди 29 стран — членов ОЭСР лишь в 5 (Австралии, Греции, Мексике, Турции и Польше) обязанность декларировать доход, имущество и иные сведения распространяется на всех государственных служащих (рис. 3). В других странах детальные декларации обязаны представлять парламентарии (Великобритания, Италия, Япония, Новая Зеландия и т. д.), министры (Великобритания, Испания), главы исполнительной власти, например, президент и вице-президент (США). Также декларирование требуется от высших должностных лиц субъектов федерации (например, во Франции).

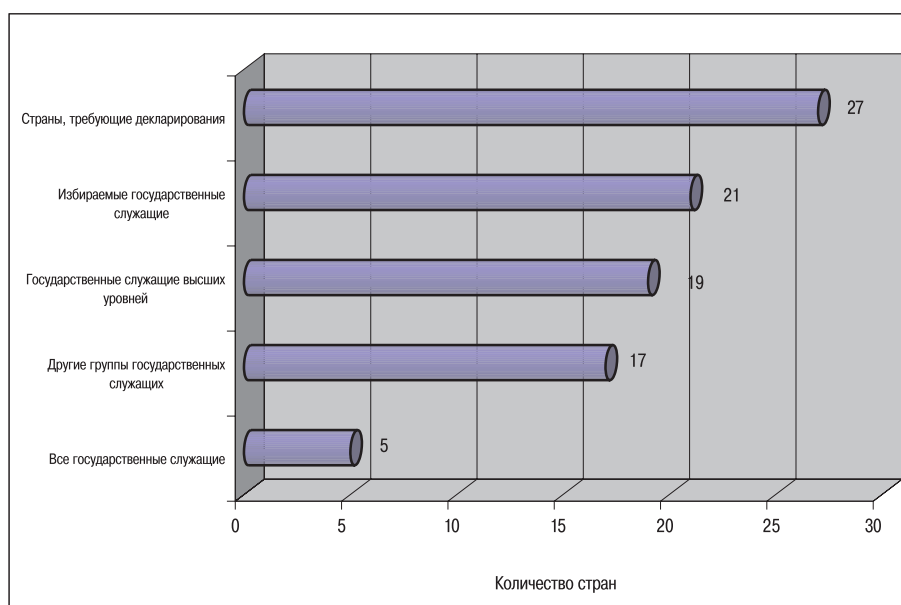


Рис. 3. Государственные служащие, обязанные подавать декларации в странах — членах ОЭСР.

Источник: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. — S. I., 2000. — P. 49

Кроме высших должностных лиц и государственных служащих высших уровней обязанность представлять декларации часто распространяется на служащих государственных органов, которые контролируют финансовые потоки или находятся в постоянном взаимодействии с частным сектором. Например, декларировать доходы и имущество должны служащие государственных органов, отвечающих за управление государственным долгом (Новая Зеландия), государственный заказ и государственные контракты (Норвегия, США), сбор налогов (Норвегия). Сведения о своем финансовом положении и конфликтах интересов представляют также работники центральных банков (Бельгия), руководители государственных предприятий (Южная Корея), таможенных служб (Швейцария). В США подробные декларации доходов также должны представлять руководители и некоторые служащие OGE — органа, осуществляющего управление административной этикой.

Степень открытости деклараций государственных служащих. Как уже отмечалось, публикация в СМИ сведений, содержащихся в декларациях государственных служащих, является одним из часто используемых способов обеспечения прозрачности государственной службы. Однако в большинстве стран со стороны самих государственных служащих разглашение информации об их доходах и имуществе вызывало и вызывает постоянные протесты. Чиновники, а также некоторые исследователи государственной службы отмечают, что публикация сведений о финансовом положении государственных служащих создает возможности для шантажа чиновников и членов их семей. С этим трудно не согласиться, однако вместе с тем следует учитывать и то обстоятельство, что очень часто действительной причиной противодействия разглашению декларируемой

информации является желание государственных служащих скрыть незаконно полученные доходы. Не существует однозначного ответа на вопрос, как обеспечить прозрачность государственной службы, не подвергая опасности самих государственных служащих. Поэтому различные страны по-разному определяют степень открытости сведений, содержащихся в их декларациях.

В ряде стран (Австралии, Канаде, Мексике, Чехии) декларируемая государственным служащим информация является строго конфиденциальной. Декларации хранятся в органах, отвечающих за их сбор, и не публикуются в открытых источниках. Доступ к декларациям имеют только уполномоченные законом государственные органы и должностные лица.

В других странах (самым ярким примером здесь является Португалия) сведения, содержащиеся в декларациях чиновников, наоборот, общедоступны. Эти сведения публикуются в специальных официальных документах — бюллетенях (Италия), регистрах (Ирландия), — доступ к которым с теми или иными оговорками имеет самый широкий круг граждан.

В США, Франции, Великобритании применяется «смешанный» подход к публикации деклараций. В этих странах полностью открытой является информация, декларируемая государственным служащим высших уровней, тогда как сведения, представляемые другими государственным служащим, признаются конфиденциальными. Так, с декларацией президента США может ознакомиться любой гражданин, в то время как, например, декларации младших государственных служащих, занятых в сфере государственного заказа, доступны только специальным контрольным органам.

Законодательство о декларировании в России

В России порядок декларирования доходов государственным служащим определяется в первую очередь указом президента «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» от 15 мая 1997 г. Он был принят в соответствии со ст. 12 закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», которая гласит: «Гражданин при поступлении на государственную службу, а также государственный служащий в соответствии с федеральным законом ежегодно обязаны представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, являющихся объектами налогообложения».

Государственные органы, отвечающие за сбор и анализ деклараций государственных служащих. Согласно указу «О представлении...» «декларация о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, подается в *налоговые органы по месту постоянного жительства* гражданина» (п. 4).

Одновременно с этим государственный служащий обязан представлять *в кадровую службу соответствующего государственного органа* справку о соблюдении ограничений, связанных с замещением государственной должности Российской Федерации, государственной должности федеральной государственной службы. Кадровая служба наделяется полномочиями по проведению проверок сведений, сообщенных государственным служащим.

Сведения, декларируемые государственным служащим. В декларации о доходах и имуществе государственный служащий указывает сведения:

- о полученных доходах и их источниках по нескольким категориям;
- о недвижимом имуществе, принадлежащем ему на праве общей собственности;
- о принадлежащих ему транспортных средствах.

В справке о соблюдении ограничений указываются сведения об имуществе и обязательствах государственного служащего, в том числе:

- о денежных средствах, находящихся на счетах в банках и других кредитных организациях;
- о принадлежащих ему ценных бумагах;

- о недвижимом имуществе, находящемся в пользовании государственного служащего.

Государственные служащие, обязанные подавать декларации. Пункт 1 указа «О представлении...» гласит: «Считать необходимым ежегодное представление лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации (в том числе Президентом Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членами Правительства Российской Федерации) и государственные должности субъектов Российской Федерации, а также лицами, замещающими государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации и должности в органах местного самоуправления, сведений о своих доходах и принадлежащем им имуществе». Таким образом, в России *все государственные служащие* и лица, замещающие государственные должности, обязаны представлять сведения о полученных доходах и принадлежащем им имуществе.

Степень открытости деклараций государственных служащих. Сведения, содержащиеся в декларации и справке, представляемых государственными служащими России и иными определенными указом лицами, являются *конфиденциальной информацией*, если они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну (п. 13). Однако сведения, содержащиеся в документах, поданных *лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации*, могут быть опубликованы в общероссийских средствах массовой информации. Указ устанавливает порядок предоставления подобных сведений СМИ.

Выводы. Можно говорить о том, что указ «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» заложил основы процедуры декларирования в России. Однако за время, прошедшее с момента его издания, стало очевидно, что сложившийся порядок декларирования нуждается в совершенствовании.

Прежде всего нормы о декларировании государственными служащими полученного дохода и принадлежащего им имущества должны быть закреплены в законе. Частое использование подзаконных нормативных актов является характерным недостатком российской правовой системы, и регулирование процедуры декларирования указом президента представляет собой еще одно частное проявление общей негативной ситуации.

При разработке закона должны быть учтены те критические замечания, которые были высказаны в адрес указа «О представлении...» за пять лет его существования. Основным недостатком указа, отмечаемым и российскими, и западными исследователями и практиками, является слабая эффективность заложенных в нем механизмов реализации и контроля. Подобная ситуация, на наш взгляд, частично объясняется несовершенством построения системы органов, занимающихся сбором, анализом и проверкой деклараций и справок об ограничениях.

Как было показано, в России существуют два типа государственных органов, контролирующих процесс декларирования доходов российскими государственными служащими: налоговые органы и кадровые службы государственных органов. По нашему мнению, подобный порядок, создавая дополнительные неудобства для государственных служащих, не приводит к повышению эффективности в борьбе с коррупцией:

- налоговые органы не обладают полномочиями по проведению проверок деятельности государственных служащих. Поэтому получаемые налоговыми органами сведения не становятся «индикаторами коррупции» и не влекут за собой расследований случаев недолжного поведения;
- кадровые службы государственных органов, с одной стороны, не получают сведений о доходах государственных служащих, т. е. не обладают полной информацией, необходимой для обнаружения возможных фактов коррупции, с другой — не имеют достаточного числа квалифицированных специалистов, ориентированных именно на поиск «индикаторов коррупции»;
- в России не существует эффективных механизмов внешнего контроля за процедурой декларирования. В настоящее время проверка сведений, представляемых государственными служащими, фактически является внутренним делом государственных органов. Подобный режим неподконтрольности создает дополнительные возможности для развития коррупции.

При разработке законодательства о декларировании, возможно, также придется пересмотреть и другие базовые элементы процедуры декларирования, например, список сведений, которые должны представлять государственные служащие. Для России взаимодействие (не всегда в рамках закона) государственного и коммерческого секторов является не менее значимой проблемой, чем для западных стран. Поэтому разработка

новых норм о декларировании связей государственных служащих с коммерческими организациями может оказаться полезной.

Следует вновь определить, действительно ли необходимо декларирование доходов и имущества *всеми* государственными служащими и не является ли подобный порядок слишком обременительным для российской административной системы. Вероятно, представление деклараций только определенными группами государственных служащих окажется более эффективным.

В области доступа к декларируемой информации должны быть, как минимум, предусмотрены возможности для граждан получать разрешенные законом к разглашению сведения напрямую, а не через СМИ.

СПЕЦИАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭТИКОЙ

Законы об этике

В ряде стран были изданы законы, непосредственно посвященные этике государственной службы. Подобные законы не очень распространены, однако они заслуживают особого внимания, так как часто именно с издания закона об этике государственной службы начинались реформы управления административной этикой.

Первый закон об этике — Ethics in Government Act (Закон о правительственной этике) — был принят в 1978 г. в США. В 1989 г. вступил в действие Ethics Reform Act (Закон о реформе этики), содержащий важные дополнения и изменения. По примеру американских законов были приняты Ethics in Public Office Act (Закон об этике в публичной сфере) 1995 г. в Ирландии и Закон об этике национальной государственной службы 1999 г. в Японии.

Круг вопросов, регулируемых законами об этике, был сформирован еще в упомянутых американских законах. Законы об этике:

- устанавливают порядок декларирования государственными служащими доходов, имущества, конфликтов интересов и т. д.;
- учреждают государственный орган, координирующий процедуру декларирования, а впоследствии осуществляющий управление административной этикой в целом.

Так, в Законе о правительственной этике США подробно прописана процедура декларирования доходов и имущества государственными служащими и учреждена Служба правительственной этики (Office of Government Ethics). Закон о реформе этики накладывает ограничения на трудоустройство бывших государственных служащих и на некоторые виды доходов. Этот закон также придал Службе правительственной этики статус отдельного агентства. Ирландский и японский законы об этике также регламентировали процедуру декларирования. Кроме того, в соответствии с Законом об этике в публичной сфере в Ирландии была создана Комиссия по публичной сфере, в Японии Закон об этике национальной государственной службы учредил отдел Национальной государственной службы, которому была поручена разработка этических стандартов государственных служащих.

Законы об этике регулируют лишь некоторые вопросы, относящиеся к управлению административной этикой. Однако принятие закона об этике может стать эффективным способом начать масштабные этические реформы государственной службы, так как подобные законы:

- вводят само понятие «этика государственной службы» и демонстрируют желание власти улучшить моральный климат государственного управления;
- способствуют совершенствованию механизма расследований, устанавливая процедуру декларирования;

- учреждают единый государственный орган, с которым будет ассоциироваться этическая составляющая реформ государственной службы, и намечают дальнейшие направления деятельности подобного органа.

Законодательство о служебных разоблачениях

Под «служебным разоблачением» понимается предоставление государственными служащими своим руководителям или СМИ сведений о незаконных или неэффективных действиях государственных органов или отдельных должностных лиц. В западных странах практика служебных разоблачений признана одним из важнейших инструментов, обеспечивающих прозрачность и эффективность государственного управления. Считается, что служебные разоблачения дополняют неизбежно неполный надзор за государственной службой со стороны общественности и органов надзора (в рамках законодательства о свободе информации и законодательства о декларировании). Очень часто факты коррумпированного поведения или неэффективного использования ресурсов недоступны для внешнего контроля и могут быть обнаружены только самими государственными служащими.

В настоящее время во многих странах процедура служебного разоблачения закреплена в законах, соответствующие нормы включены и во внутренние инструкции государственных органов. Например, в Германии и Венгрии обязанность государственного служащего сообщать о замеченных фактах недолжного поведения предписывается законами о государственной службе, в Люксембурге — Уголовным кодексом, во Франции — Уголовно-процессуальным кодексом и т. д. Создаются специальные государственные органы, в которые могут обращаться чиновники, желающие сделать «служебное разоблачение». В последние годы активно разрабатывается законодательство о защите государственных служащих, совершающих служебные разоблачения, от мести со стороны руководителей и коллег.

Особенное развитие практика служебных разоблачений приобрела в США. В принятом в 1978 г. Civil Service Reform Act (Законе о реформе государственной службы) защита государственных служащих, разоблачающих недолжное поведение коллег, была объявлена одним из девяти основных принципов системы заслуг. Незаконные репрессии в отношении лиц, сообщавших о злоупотреблениях в органах государственной власти, вошли в число одиннадцати запрещенных практик государственного управления. Созданная для надзора за исполнением CSRA Merit System Protection Board (Палата по защите системы заслуг) была уполномочена приостанавливать решения об увольнении, переводе на менее квалифицированную работу и временном отстранении от должности, принятые в отношении лиц, совершающих судебные разоблачения. А Office of Special Counsel получил право подвергать судебному преследованию руководителей, замеченных в незаконных репрессиях против разоблачителей.

С 1978 г. число нормативных актов по защите лиц, совершающих судебные разоблачения, принятых как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов, постоянно увеличивалось. В 1989 г. был принят Whistleblower Protection Act, в котором еще более детально оговаривались действия, запрещенные в отношении служащих, сообщивших о фактах недолжного поведения коллег, а служащим разрешалось непосредственно обращаться за защитой в Палату по защите системы заслуг.

Whistleblower Protection Act стал первым в мире специальным законом, направленным на защиту лиц, совершающих служебные разоблачения. За последние десять лет в ряде стран были приняты аналогичные законы²⁵, хотя в большинстве случаев законодатели предпочитают включать соответствующие нормы в законы о государственной службе.

Законодательство о служебных разоблачениях в России. В нашей стране попытки законодательного закрепления процедуры служебных разоблачений встречают стойкое противодействие. Подобное положение в первую очередь связано с особенностями системы ценностей россиян. Большинство российских граждан, в том числе и сами государственные служащие, воспринимают служебные разоблачения как «стукачество», т. е. своего рода предательство. Показательно, что и слово «стукачество», и слово «донительство» имеют в русском языке очевидную негативную окраску, тогда как термин «whistleblowing» в английском языке достаточно нейтрален.

²⁵ Например, в Великобритании в 1999 г. был принят Public Interest Disclosure Act.

Если американские государственные служащие отказываются сообщать о замеченных ими случаях злоупотреблений или из-за неверия, что будут приняты меры для улучшения ситуации, или из-за боязни репрессий, то для их российских коллег, как нам представляется, основным препятствием может стать существующая в обществе система ценностей. Поэтому, по нашему мнению, даже если законодательство о служебных разоблачениях будет разработано в России, польза от его внедрения будет крайне незначительна.

КООРДИНИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ

Во многих странах, проводивших в последние годы реформы управления административной этикой, был создан орган управления, который исполняет роль координатора, обеспечивающего единство подходов к управлению этикой государственной службы в государстве. Конкретные функции и статус подобных органов в разных странах различны, однако представляется возможным выделить общие черты, характерные для большей части этических инфраструктур.

Функции органов-координаторов

Как правило, управление административной этикой имеет двухуровневую структуру, которая позволяет, с одной стороны, учесть особенности государственной службы в различных органах власти и обеспечить оперативность решения повседневных проблем этического характера, а с другой — гарантировать единство этической инфраструктуры государства. При этом управляющие органы делятся на:

- орган-координатор;
- министерства, департаменты, агентства и другие органы исполнительной власти, имеющие в штате должностных лиц, занимающихся этическими вопросами.

Орган-координатор:

- проводит исследования этики государственных служащих;
- разрабатывает проекты законов и правил, в том числе кодексы и общие стандарты поведения государственных служащих;
- организует обучение государственных служащих этическим правилам, в том числе выпускает пособия;
- координирует и иногда контролирует деятельность других органов исполнительной власти в сфере этики государственной службы, в том числе обеспечивает единство правовой базы;
- контролирует выполнение этических стандартов государственными служащими, в том числе проводит расследования незаконной деятельности чиновников;
- выполняет иные функции, например, организует взаимодействие по вопросам административной этики с общественными организациями или иностранными государственными органами.

В некоторых странах орган-координатор выполняет и другие специфические функции, например, в Австралии Комиссия по государственной службе и защите системы заслуг (Public Service and Merit Protection Commission — PSMPB) наделена правом разбирать апелляции служащих по примененным к ним санкциям (кроме увольнения).

Другие органы исполнительной власти несут ответственность за претворение в жизнь базовых принципов этической программы, разработанных органом-координатором.

С этой целью они:

- создают в соответствии со стандартами общего характера детальные правила, регламентирующие поведение своих служащих, например, кодексы поведения отдельных органов исполнительной власти;

- консультируют служащих по конкретным проблемам этического характера, с которыми служащие сталкиваются в процессе повседневного исполнения служебных обязанностей;
- проводят расследования случаев ненадлежащего поведения служащих и при необходимости применяют дисциплинарные санкции.

Некоторые функции могут осуществлять как орган-координатор, так и отдельные министерства:

- в зависимости от тяжести совершенного государственным служащим деяния административное расследование может проводиться на различных уровнях системы управления административной этикой;
- сбор, анализ и проверка деклараций могут осуществляться внутри органов исполнительной власти и внешним контролирующим органом.

Три типа органов-координаторов

Приведенные выше функции органов, координирующих управление административной этикой, характерны для большинства современных стран. Известные на сегодня органы-координаторы исполняют в том или ином виде все обозначенные функции. Однако в каждом конкретном случае можно определить главные и второстепенные цели и функции координирующих органов. Иерархия целей во многом определяется культурой и традициями государственного управления отдельных стран. В зависимости от того, какие цели являются основными, выделяют три типа органов, координирующих управление административной этикой: «советник», «менеджер» и «сторожевой пес»²⁶.

«Советник». Основной задачей органов-советников является проведение исследований в области административной этики и выработка рекомендаций по проведению этических реформ государственного управления. Органы-советники — своеобразный консультационный экспертный совет, они не обладают полномочиями по реализации предложенных рекомендаций.

Пример. Комитет по стандартам публичной сферы (Committee on Standards in Public Life, далее — Комитет) был создан по решению премьер-министра Великобритании в 1994 г. после нескольких крупных коррупционных скандалов в парламенте, связанных с «оплачиваемыми запросами». Комитету предписывалось «...изучить нынешнюю обеспокоенность по поводу стандартов поведения всех лиц, занимающих государственные должности, включая нормы и процедуры, регулирующие их финансовую и коммерческую деятельность, и представить рекомендации по внесению в нынешние механизмы изменений, которые могут быть необходимы для обеспечения высших стандартов благопристойности в публичной сфере. Для этих целей под лицами, занимающими государственные должности, понимаются министры, государственные служащие и советники; члены национального Парламента и члены Европейского парламента от Великобритании, высшие должностные лица всех полугосударственных учреждений и учреждений национальной системы здравоохранения; должностные лица в ранге, соответствующем министру; высшие должностные лица других учреждений, выполняющих функции, финансируемые из государственного бюджета; а также избранные депутаты и ведущие работники аппарата местных органов власти»²⁷.

Комитет входит в структуру Министерства по делам Комитета министров и финансируется из его бюджета. Численность Комитета может меняться, за техническое обеспечение его деятельности отвечает секретариат из семи человек. Основной формой работы Комитета является подготовка и публикация ежегодных отчетов о состоянии этики публичной сферы в стране и докладов по отдельным вопросам. Первый из таких докладов, опубликованный в мае 1995 г., был посвящен этическим стандартам деятельности членов парламента, министров, государственных служащих и независимых комитетов. Именно в этом докладе, а не в нормативном акте, были сформулированы семь принципов публичной сферы Великобритании:

- бескорыстие;

²⁶ Данная классификация координирующих органов впервые была приведена в Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. — S. 1, 2000.

²⁷ Цит. по: Этика публичной политики: Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. — М.: Ин-т права и публич. политики, 2001.

- принципиальность;
- беспристрастность;
- подотчетность;
- открытость;
- честность;
- лидерство.

В докладе также были предложены конкретные рекомендации по реализации этих принципов. Так, отдельным государственным органам предлагалось принять свои кодексы поведения, предлагалось учредить должность парламентского уполномоченного по стандартам в публичной сфере и т. д. На данный момент Комитет выпустил семь докладов по самым различным вопросам публичной сферы.

Особенностью Комитета является то, что он не обладает полномочиями и средствами по реализации подготовленных им рекомендаций. Предлагаемые Комитетом меры по улучшению морального климата государственного управления не носят обязательного характера и могут быть отклонены государственными органами.

Комитет по стандартам в публичной сфере также не уполномочен проводить расследования случаев недолжного поведения или вмешиваться в политику управления административной этикой отдельных министерств. Нельзя говорить и о существовании в Великобритании развитой системы консультирования служащих по этическим вопросам. Безусловно, Комитет может давать разъяснения по отдельным вопросам, участвовать в обсуждении различных инициатив в сфере административной этики, однако для организации масштабного консультирования и обучения он не располагает достаточным штатом.

«**Менеджер**». Главная функция органов-координаторов подобного типа состоит в разработке и внедрении стандартов поведения государственных служащих. В отличие от органов-советников органы-менеджеры разрабатывают не рекомендации, а обязательные для исполнения нормативные акты. Они несут ответственность и за реализацию принятых стандартов поведения. С этой целью создается развитая система взаимодействия с другими органами государственной власти, позволяющая обучать государственных служащих этическим стандартам и контролировать исполнение принятых правил. Орган-менеджер также участвует в обсуждении всех инициатив, относящихся к этике государственной службы и в целом олицетворяет существование управления административной этикой в качестве самостоятельной сферы государственного управления. В настоящее время органы-менеджеры — наиболее распространенный в западных странах тип государственных органов, координирующих этические реформы государственного управления.

Пример. Служба правительственной этики (Office of Government Ethics) США была создана в соответствии с Законом о правительственной этике (Ethics in Government Law) 1978 г. Первоначально Служба правительственной этики входила в состав Службы управления персоналом (Office of Personnel Management), а в 1989 г. получила статус самостоятельного агентства.

Службу правительственной этики возглавляет директор, он назначается президентом США на пятилетний срок. Служба правительственной этики состоит из:

- службы директора (The Office of Director), которая осуществляет общее управление этическими программами органов исполнительной власти и следит за надлежащим выполнением Службой правительственной этики поручений Конгресса и президента США;
- отдела правительственных связей и специальных проектов, координирующего участие Службы правительственной этики в международных антикоррупционных мероприятиях, поддерживающего связь с Конгрессом и разрабатывающего различные специальные проекты;
- отдела консультаций и законодательства, который разрабатывает правила и стандарты поведения государственных служащих, утверждает кодексы поведения, вводимые другими департаментами и агентствами, разрабатывает изменения и дополнения, которые необходимо внести в законодательство в сфере управления административной этикой;
- отдела министерских программ (The Office of Agency Programs), который осуществляет мониторинг этических программ департаментов и агентств исполнительной ветви власти, обеспечивает обучение

государственных служащих этическим стандартам (выпускает различные инструкции, пособия, проводит тренинги); координирует процесс декларирования государственными служащими имущества, доходов и т. д., консультирует агентства и департаменты по вопросам создания собственных этических программ;

- отдела администрации и управления информацией (The Office of Administration and Information Management), ответственного за обеспечение нормальной работы Службы правительственной этики (осуществляет управление персоналом, организацию путешествий, оплату труда, публикацию материалов, использование Интернета и т. п.).

Значительное внимание в деятельности Службы правительственной этики уделяется поддержанию связи с департаментами и агентствами. Для этого в Службе предусмотрена специальная должность — *desk officer*. Каждый из *desk officers* отвечает за несколько определенных агентств и департаментов, обеспечивая их необходимой информацией и предоставляя иную помощь при реализации этических программ.

Служба правительственной этики является типичным органом-координатором, основная же ответственность за разработку и внедрение программ по *реализации* принятых стандартов поведения в США возложена на департаменты и агентства. Для этого в каждом агентстве назначается *Designated Ethics Official* (должностное лицо, отвечающее за этику службы) и заместитель на случай отсутствия DEO — *Alternate Ethics Official*. О назначении этих должностных лиц директор агентства в письменной форме уведомляет Службу правительственной этики. *Designated Ethics Official* отвечает за:

- поддержание тесной связи со Службой правительственной этики;
- эффективное функционирование системы декларации служащими агентства своих доходов, имущества и иных необходимых сведений;
- составление списка обстоятельств, повлекших или могущих повлечь нарушение этических правил в агентстве;
- обучение и консультирование служащих агентства;
- исследование существующих в агентстве этических стандартов и рекомендации по их изменению;
- исправление обнаруженных нарушений этических правил и решение о необходимости применения санкций и т. д.

Важно отметить, что если полномочия по реализации этических правил во многом принадлежат отдельным органам исполнительной власти, то процесс принятия этических стандартов и правил централизован²⁸. Служба разрабатывает чрезвычайно подробные «Этические стандарты поведения служащих исполнительной ветви власти», агентства могут дополнить эти стандарты, но только после согласования с органом-координатором. Без согласования со Службой агентства выпускают правила лишь по ограниченному кругу вопросов.

Таким образом, Служба правительственной этики США в отличие, например, от Комитета по стандартам в публичной сфере Великобритании осуществляет именно *управление* административной этикой. Служба правительственной этики и разрабатывает стандарты поведения государственных служащих, и обеспечивает их реализацию, в том числе путем координации мероприятий в сфере административной этики, проводимых отдельными органами исполнительной власти.

«**Сторожевой пес**». Приоритетной задачей органов-координаторов этого типа является проведение расследований случаев неэтичного или незаконного поведения государственных служащих. «Сторожевые псы» обладают очень широкими полномочиями, значительными финансовыми средствами и большой степенью административной независимости. Как правило, «сторожевые псы» находятся над государственным аппаратом, напрямую подчиняясь высшим должностным лицам государства. Подобные органы иницируют тысячи уголовных процессов, а также могут налагать дисциплинарные взыскания. Зачастую полномочия «сторожевых псов» распространяются не только на сферу государственного управления, но и на частный сектор.

²⁸ Подробнее об этом см. раздел «Кодексы поведения государственных служащих».

Пример. Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК) была создана по распоряжению губернатора Гонконга в 1974 г.

На момент появления НКБК коррупция в Гонконге приобрела невиданный размах. Практически все государственные органы были коррумпированы, существовали «коррупционные синдикаты», объединявшие представителей частного сектора и государственных служащих. В обществе к коррупции относились как к неизбежному и непреодолимому злу. Борьба с коррупцией практически не велась, так как правоохранные органы были едва ли не самой коррумпированной частью государственного аппарата. Первоначально целью НКБК стала именно борьба с коррупцией в органах полиции. За первый год существования Комиссии по обвинениям в коррупции было осуждено более 100 человек. Впоследствии круг полномочий НКБК расширился, а число инициированных ею уголовных процессов возросло.

В настоящее время штат НКБК насчитывает около 1300 человек, из которых 800 работают в отделе действий, занимающемся расследованием случаев коррумпированного поведения. В структуре НКБК имеются также отдел предотвращения коррупции, разрабатывающий нормативные акты и мероприятия, направленные на борьбу с коррупцией, и отдел связей с общественностью, организующий обучение граждан и PR-сопровождение деятельности Комиссии.

Основным подразделением НКБК является отдел действий. Он расследует факты коррупции на государственной службе, в правоохранных органах, в банковском секторе, в частном секторе, при проведении избирательных кампаний. При этом НКБК может при необходимости проверять любые банковские счета, объявлять граждан в розыск и даже арестовывать их и помещать в собственный центр предварительного заключения на срок до 48 часов. Собранные НКБК в ходе расследования сведения передаются Министерству юстиции, которое затем направляет дело в суд. С 1974 по 1993 гг. НКБК начала более 9 тыс. уголовных процессов, в результате которых около 85% обвиняемых были осуждены²⁹.

Безусловно, функции Комиссии не сводятся к проведению расследований. В последние годы НКБК все больше внимания уделяет совершенствованию нормативной базы и развитию взаимодействия с населением. Однако главной ее целью пока остается обнаружение и преследование коррупции. Об этом свидетельствует и структура Комиссии, и состав ее служащих (большинство которых первоначально были сотрудниками силовых ведомств), и положение НКБК в системе органов государственной власти.

На протяжении всего своего существования НКБК пользовалась значительной финансовой и административной независимостью. В настоящее время расходы на ее содержание составляют 90 млн долл. в год. Эти средства позволяют, с одной стороны, препятствовать распространению коррупции внутри самой Комиссии³⁰, а с другой — поддерживать эффективную систему расследований и проводить масштабные PR-кампании, направленные на изменение отношения к коррупции в обществе. Административная независимость НКБК обеспечивается в первую очередь тем, что Комиссия подчиняется напрямую губернатору Гонконга, хотя и подлежит ограниченному судебному контролю.

Независимая комиссия по противодействию коррупции смогла добиться существенных результатов. Уровень коррупции в стране резко снизился, были практически полностью разрушены существовавшие десятилетиями «коррупционные синдикаты». Изменилось и отношение к коррупции в обществе.

Следует отметить, что органы-координаторы, аналогичные НКБК, достаточно распространены в азиатских странах. Свои «сторожевые псы» есть, например, в Малайзии (Антикоррупционное агентство), Сингапуре (Бюро расследований коррупционных практик), и результаты их деятельности также впечатляют³¹. Однако в западных странах органы-координаторы такого типа не пользуются популярностью. Для демократических государств неприемлемо существование органов, обладающих чрезвычайными полномочиями, и при этом почти не подконтрольных обществу. Несмотря на эффективность «сторожевых псов», существует слишком большая опасность того, что подобные органы будут использованы не для борьбы с коррупцией, а для устранения политических противников.

²⁹ Anti-corruption Toolkit / UNDCP. — S. 1., 2001. — P. 22.

³⁰ Служащие НКБК боятся потерять высокооплачиваемую работу, тем более что глава Комиссии может уволить любого сотрудника по первому подозрению, без объяснения причин.

³¹ Более подробно об этом см.: Progress in the fight against corruption in Asia and the Pacific. — S. 1., 2000.

Статус органов-координаторов

В большинстве стран роль координатора исполняет государственный орган, осуществляющий руководство государственной службой в целом. Таким органом может быть Министерство государственного управления. Так, в Южной Корее существует Министерство государственного управления и внутренних дел, которое в числе прочего отвечает и за управление административной этикой в стране. Аналогичными полномочиями обладают Министерство труда и государственного управления в Норвегии и Министерство государственного управления в Испании.

В тех странах, где не был создан отдельный орган, занимающийся вопросами деятельности государственного аппарата, управление административной этикой осуществляют иные органы, ответственные за государственную службу. В роли органа-координатора могут выступать:

- министерства, например, Министерство финансов в Финляндии;
- структуры в аппарате правительства: отдел государственной службы офиса председателя Совета министров (Италия), Отдел государственной службы (Польша), Генеральное управление администрации и публичной сферы (Франция);
- независимые государственные органы: Комиссия по государственной службе и защите системы заслуг (Public Service and Merit Protection Commission) Австралии, Комиссия по государственной службе (State Services Commission) Новой Зеландии.

Как правило, в структуре органов, управляющих государственной службой, выделяется подразделение, которое и занимается этикой государственных служащих. Впоследствии такое подразделение может развиться в самостоятельный орган, занимающийся исключительно вопросами этики государственных служащих. Так произошло, например, в США, где Служба правительственной этики, первоначально входившая в Министерство управления персоналом, получила статус самостоятельного агентства.

В некоторых странах сразу создается отдельный государственный орган, ориентированный на улучшение морального климата государственного управления:

- все виды антикоррупционных агентств, например, рассмотренная выше НКБК или другие «сторожевые псы»;
- другие государственные органы, такие, как Комитет по стандартам в публичной сфере Великобритании или Служба советника по этике в Канаде.

Органы-координаторы в России

В России в настоящее время не существует единого органа управления административной этикой. Можно назвать лишь некоторые органы, приближающиеся по функциям к органам-координаторам, описанным в данной работе.

Так, в Госдуме в 2000 г. были созданы Комиссия по этике и Комиссия по борьбе с коррупцией.

Комиссия по этике рассматривает нарушение депутатами общепринятых норм взаимоотношений с коллегами, призывы депутатов к незаконным действиям, случаи злоупотребления депутатами своими полномочиями, факты нарушения ими общественного порядка и некоторые другие подобные вопросы. Комиссия может делать депутатам замечания и предупреждения, а также лишать их права выступать на очередных заседаниях Госдумы. Полномочия Комиссии по этике распространяются только на членов нижней палаты Федерального собрания, и, следовательно, этика государственной службы не является предметом ее регулирования. В целом Комиссия по этике представляет собой аналог соответствующих парламентских комиссий, существующих во многих странах, с тем отличием, что она не создает стандартов поведения для депутатов.

В задачи Комиссии по борьбе с коррупцией входят анализ и обобщение материалов по коррупции и борьбе с ней, проведение антикоррупционной экспертизы существующих нормативных актов, разработка новых законов, направленных на борьбу с коррупцией, разработка системы антикоррупционных мероприятий. В

отличие от НКБК и аналогичных ей органов Комиссия по борьбе с коррупцией не обладает полномочиями по проведению расследований. Она скорее похожа на Комитет по стандартам в публичной сфере Великобритании. Однако по сравнению с британским комитетом Комиссия по борьбе с коррупцией гораздо менее эффективна. За время ее существования так и не была создана система мероприятий по борьбе с коррупцией, разработка необходимого законодательства ведется крайне медленно. Из широко обсуждавшихся документов, подготовленных комиссией, можно упомянуть лишь проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики». Показательно, что ни в этом законопроекте, ни в других разработках Комиссии по борьбе с коррупцией об управлении административной этикой практически ничего не говорится.

В системе органов исполнительной власти некоторыми полномочиями в сфере контроля за поведением государственных служащих обладают лишь кадровые службы государственных органов³² и некоторые органы надзора (например, Комитет по финансовому контролю при Минфине). Однако деятельность надзорных органов в основном посвящена финансовым аспектам деятельности служащих, а не соблюдению ими этических принципов государственной службы. Что касается кадровых служб, то регулирование ими вопросов административной этики не может быть эффективным из-за недостатка квалифицированных специалистов, а также из-за слишком большого объема работы, выполняемого этими службами.

Для создания эффективной системы управления административной этикой в России неизбежно придется создать специальный орган, аналогичный органам, координирующим этические реформы в западных странах. С уверенностью можно сказать, что наиболее полезным для развития этической инфраструктуры в нашей стране был бы орган-менеджер, обладающий определенными (но не диктаторскими) полномочиями по созданию, реализации и контролю за исполнением стандартов поведения.

Статус подобного органа будет определяться общим направлением административной реформы. Одним из возможных вариантов могло бы стать появление в России по примеру большинства западных стран отдельного органа управления государственной службой и, соответственно, выделение в его структуре специального подразделения, координирующего управление административной этикой. Если же такой орган создан не будет, возможно появление в структуре исполнительной власти особых органов, ответственных за регулирование конфликта интересов на государственной службе и исполнение чиновниками правил служебного поведения.

В настоящее время последней инициативой в этой области стало предложение о создании комиссий по служебной (профессиональной) этике, в обязанности которых входило бы предотвращение и регулирование конфликтов интересов на государственной службе. Соответствующие нормы содержатся в ст. 16 проекта закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³³. Впрочем, законопроект включает лишь общие положения о таких комиссиях, более детально порядок их работы будет определяться положениями о подобных комиссиях отдельных федеральных органов исполнительной власти. Именно в нормативных актах органов исполнительной власти будут прописаны конкретные права, обязанности и процедуры работы, от которых во многом будет зависеть эффективность комиссий и их роль в системе государственных органов России.

Впрочем, уже сейчас по существующим предварительным проектам типовых Положений о Комиссиях по служебной (профессиональной) этике можно сделать некоторые предположения. Так, комиссии скорее всего не будут заниматься сбором и анализом деклараций о доходах и имуществе государственных служащих. Возможно, на начальном этапе существования комиссий такой подход оправдан: они могут просто не справиться со слишком большим объемом работы. Однако необходимо еще раз отметить, что в западных странах декларации государственных служащих считаются важнейшим «индикатором коррупции». Этические реформы государственной службы очень часто начинались именно с учреждения государственного органа, ответственного за подробный анализ деклараций чиновников. Ограничение доступа комиссий по служебной (профессиональной) этике к декларациям государственных служащих лишит их важнейшего источника информации о потенциальных и реальных конфликтах интересов.

Несмотря на это, важность первых шагов по созданию в России специальных органов, регулирующих конфликты интересов на государственной службе, трудно переоценить. При всех недостатках комиссии по

³² См., например, раздел о декларировании доходов и имущества государственными служащими.

³³ Подробнее об этом см. раздел «Кодексы поведения государственных служащих в России».

служебной (профессиональной) этике могут послужить хорошим фундаментом для последующего развития и создания в России эффективных органов-координаторов в сфере управления административной этикой.

КОДЕКСЫ ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Закрепленные в нормативных актах стандарты поведения государственных служащих являются одной из важнейших составных частей этической инфраструктуры. Этические стандарты призваны:

- помогать государственным служащим, определять, какие моменты в их деятельности наиболее проблемны с этической точки зрения и, следовательно, требуют повышенного внимания;
- намечать способы решения этических проблем, возникающих в процессе повседневного исполнения служебных обязанностей;
- в целом способствовать формированию определенного стиля поведения государственного служащего, соответствующего ценностям и принципам государственной службы и ожиданиям общества.

Последнее особенно важно. Создатели первых этических стандартов подчеркивали, что кодексы поведения не должны стать лишь набором правил, дополняющих существующее законодательство. Этические стандарты призваны не столько регулировать поведение государственных служащих, сколько мотивировать их к определенному поведению, способствовать формированию своеобразного «профессионального этоса». Впрочем, конкретные цели и степень детализации этических норм могут различаться в зависимости от страны и конкретного государственного органа, принимающего стандарты поведения.

Традиционно стандарты поведения государственных служащих содержатся в специальных нормативных актах, получивших общее название «кодексы поведения государственных служащих»³⁴. Такие кодексы приняты в большинстве стран Европы, США, государствах Британского Содружества и во многих других странах; стандартам и кодексам поведения посвящена обширная литература. На сегодня уже сложились определенные общие стандарты создания кодексов поведения государственных служащих, в первую очередь это относится к содержанию этических норм.

Содержание кодексов поведения государственных служащих

В большинстве западных стран сформировался приблизительно одинаковый круг вопросов, регулируемых кодексами поведения (рис. 4).

1. Самое значительное внимание традиционно уделяется возможным конфликтам интересов в деятельности государственного служащего, т. е. ситуациям, в которых личный финансовый или иной интерес служащего или зависимость его от других граждан или организаций могут помешать должным образом исполнять должностные обязанности. К подобным ситуациям, например, относятся:

- получение государственным служащим (или его ближайшими родственниками) подарков и иных благодарностей (например, определенных услуг);
- получение ссуд от коммерческих организаций;
- получение гонораров;
- участие в капиталах кредитных организаций;
- переход на работу в коммерческие организации после увольнения с государственной службы.

³⁴ В зависимости от страны кодексы поведения могут иметь различные названия: Этический кодекс, Стандарты поведения, Кодекс правительственных практик и т. д. Зачастую за разными названиями стоят и различные подходы к разработке стандартов поведения. Это необходимо учитывать при использовании общего понятия «кодекс поведения».

Следует отметить, что личный интерес государственного служащего не сводится к получению лишь материальной выгоды. Например, он может принимать пристрастные решения в пользу какой-либо политической партии. Поэтому кодексы поведения часто регулируют вопросы участия государственных служащих в политике.

2. Важной «проблемной» областью деятельности государственных служащих является также пользование служебными привилегиями, например:

- присвоение государственной собственности (жилья, транспортных средств и т. д.);
- использование в личных целях служебных командировок.

Эти вопросы наиболее актуальны в тех странах, где низкая заработная плата государственных служащих «компенсируется» значительными привилегиями.

3. В большинстве стран кодексы поведения регулируют вопросы, связанные с использованием служебной информации (например, в Австралии служащим запрещается сообщать о любых деловых контактах с министрами).

4. Кроме того, кодексы поведения предписывают государственным служащим быть вежливыми и придерживаться общепринятых норм общения (в том числе и во время пребывания за пределами своего государства), а также часто содержат иные нормы, например, об обязанности совершать служебные разоблачения.

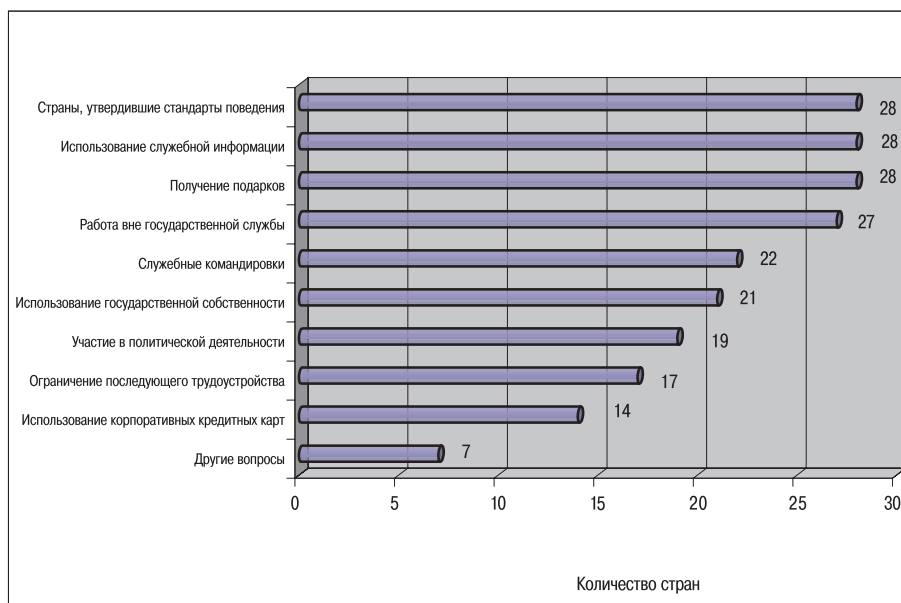


Рис. 4. Содержание стандартов поведения государственных служащих стран – членов ОЭСР.

Источник: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. – S. I., 2000. – P. 38

Модельный кодекс поведения государственных служащих

Широкое распространение и сходство содержания кодексов поведения государственных служащих в различных странах способствовало тому, что международные организации приступили к разработке модельных кодексов поведения. Подобные кодексы призваны служить ориентиром при проведении реформ государственной службы в тех странах, где стандарты поведения чиновников еще не закреплены в нормативных актах. Наиболее интересная и важная для России инициатива в этой области принадлежит Совету Европы.

В мае 2000 г. Комитет министров Совета Европы принял рекомендацию № R (2000) 10, в которой предложил государственным органам стран — членов Совета Европы разработать и внедрить в соответствии с на-

циональным законодательством и принципами государственного управления кодексы поведения для государственных служащих. Образцом при этом должен послужить Модельный кодекс поведения государственных служащих, содержащийся в приложении к рекомендации.

Европейский модельный кодекс поведения был разработан Мультидисциплинарной группой по коррупции (ГМС) в качестве одной из мер, направленных на реализацию Программы по противодействию коррупции. Первоначально кодекс предназначался только для стран — членов Совета Европы, однако впоследствии было решено убрать из названия слово «Европейский», чтобы стимулировать и другие государства реформировать государственную службу в соответствии с европейским стандартом.

Модельный кодекс содержит как общие принципы поведения государственных служащих (честность, беспристрастность, законопослушность и т. д.), так и более специфические указания, относящиеся к повседневной деятельности чиновников. В целом содержание Модельного кодекса соответствует содержанию рассмотренных ранее стандартов поведения, принятых в странах-членах ОЭСР. Так, ст. 18 Модельного кодекса посвящена получению чиновником подарков, ст. 22 — использованию служебной информации, ст. 26 — трудоустройству чиновников после увольнения с государственной службы и т. д.

Таким образом, Модельный кодекс указывает на «проблемные» с этической точки зрения области государственного управления и устанавливает общие подходы к решению отдельных этических проблем. При этом Модельный кодекс адекватно отражает сложившиеся традиции в *содержании* стандартов поведения чиновников и в этом смысле может быть весьма полезен при проведении этических реформ государственной службы. В том же, что касается *формы* закрепления этических стандартов (например, степени детализированности кодексов поведения), возможны существенные расхождения. По мнению самих разработчиков Модельного кодекса, отраженному в пояснительной записке, форма кодексов поведения в большой степени зависит от традиций конкретной страны и специфики государственного органа, разрабатывающего этические стандарты.

ФОРМА КОДЕКСОВ ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Американская модель. Одним из наиболее известных и часто цитируемых Кодексов поведения являются действующие с 1993 г. в США «Стандарты этического поведения государственных служащих исполнительной ветви власти» (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch). «Стандарты...» были включены в качестве одного из разделов в гл. XVI ч. 5 Code of Federal Regulations — кодекса правил, опубликованных в федеральном регистре департаментами и агентствами федерального правительства. Данная глава кроме стандартов поведения государственных служащих содержит и иные правила, относящиеся к этике государственной службы: порядок декларации доходов; правила, относящиеся к злоупотреблению служебным положением; принципы устройства и функционирования OGE и другие нормы. Основной отличительной особенностью «Стандартов...» является их чрезвычайная детализированность. Они до мельчайших подробностей регламентируют повседневную деятельность государственного служащего. В качестве примера можно привести один из пунктов «Стандартов...», относящийся к получению государственным служащим подарков.

Стандарты этичного поведения служащих исполнительной ветви власти

§ 2635.204. *Исключения* (в данном параграфе речь идет о подарках, на которые не распространяется запрет их принятия государственным служащим, мы приводим первый из 12 пунктов этого параграфа. – *Авт.*).

(а) Подарки стоимостью 20 долл. и менее.

Служащий может принять подарки, которые он не требовал, имеющие общую рыночную стоимость 20 долл. и менее от одного источника за один раз, при условии, что общая рыночная стоимость единичных подарков, полученных от одного лица в соответствии с этим пунктом, не должна превышать 50 долл. за один календарный год. Это исключение не распространяется на подарки в виде наличных денег или ценных бумаг, например, акций, облигаций или депозитных сертификатов. Если рыночная стоимость подарка или общая рыночная стоимость подарков, предложенных за один раз, превышает 20 долл., служащий не может оплатить излишек стоимости, превышающий 20 долл., для того чтобы принять ту часть подарка или подарков, стоимость которых составляет 20 долл. Если общая стоимость материальных предметов, предложенных за один раз, превышает 20 долл., служащий может отказаться от одного отдельного предмета для того, чтобы принять предметы, общая стоимость которых 20 долл. или менее.

Отдельные органы исполнительной власти обладают весьма ограниченными полномочиями по разработке этических стандартов поведения своих служащих. Они лишь могут вносить дополнения в «Стандарты этичного поведения...». Для этого министерства направляют проекты новых норм в Службу правительственной этики, которая может отклонить предлагаемые дополнения, может включить их в «Стандарты этичного поведения...», наконец, может разрешить органам исполнительной власти утвердить дополнительные правила для своих служащих. В последнем случае стандарты поведения, регулирующие деятельность служащих конкретного органа власти, публикуются в разделе данного органа власти в Code of Federal Regulations (рис. 5).

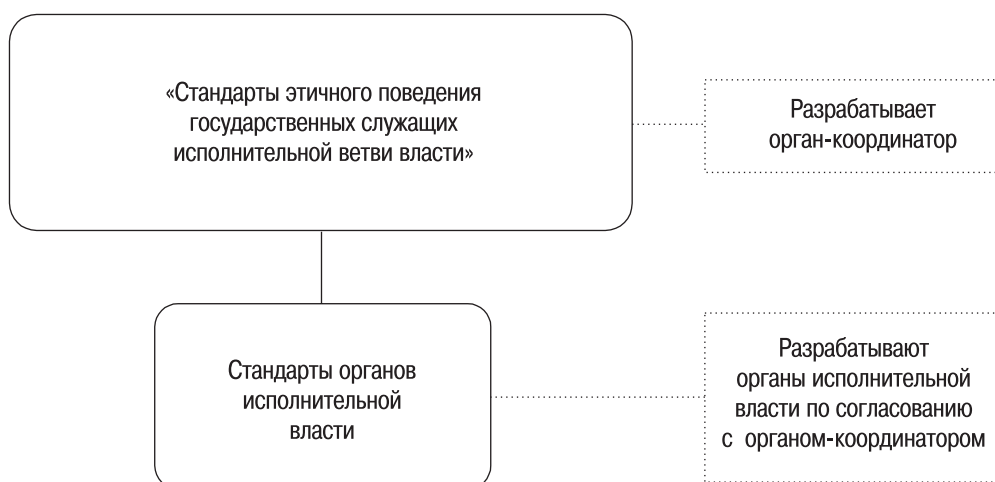


Рис. 5. Американская модель создания кодексов поведения

«Стандарты этичного поведения служащих исполнительной ветви власти» существенно ограничивают произвол государственных органов при разработке стандартов поведения, это позволяет, в частности, в короткий срок создать *действенный* свод правил этичного поведения государственных служащих. Однако при этом американской модели присущ и ряд недостатков:

- жесткие стандарты поведения стесняют инициативу государственных служащих и приучают их во всем опираться на правила, что может привести к ненадлежащему поведению служащих в нестандартных ситуациях;
- принятие детализированного этического кодекса требует одновременного создания развитой системы обучения и консультирования государственных служащих, так как столь подробный свод правил чрезвычайно сложен для восприятия; в связи с этим в США ежегодно расходуются значительные финансо-

вые средства на создание специальных пособий, обучение и консультирование государственных служащих по этическим вопросам.

Основная модель. Большинство стран, в том числе и европейских, при принятии кодексов поведения государственных служащих пошли по иному пути. Стандарты поведения, предназначенные для всех государственных служащих, которые можно назвать «кодексами поведения первого уровня», значительно менее детализированы по сравнению со «Стандартами этичного поведения государственных служащих исполнительной ветви власти» США. Кодексы первого уровня лишь задают общие ориентиры и не предназначены для подробной регламентации деятельности чиновников.

Кодексы поведения первого уровня разрабатывает орган, координирующий управление административной этикой, и утверждает, как правило, глава исполнительной власти. Например, итальянский Кодекс поведения государственных служащих был введен в действие декретом премьер-министра. Впоследствии кодексы поведения могут стать частью законодательства о государственной службе, как это было в Австралии, где Кодекс поведения австралийской государственной службы был в 1999 г. закреплен в ст. 13 Закона о государственной службе (Public Service Act).

От того, в каком нормативном акте закреплен кодекс поведения, во многом зависит степень детализации содержащихся в нем этических стандартов. Если кодекс является частью закона о государственной службе, стандарты поведения носят общий характер. Если же кодекс поведения государственных служащих принимается в форме подзаконного нормативного акта, стандарты поведения более детализированы.

Приведем отрывок из «Кодекса поведения государственных служащих Италии» (ст. 3).

Подарки и другие блага

1. Служащий не должен требовать для себя или третьих лиц, а также не должен принимать даже по случаю праздника подарки и другие блага, за исключением предметов с незначительной стоимостью, от лиц, извлекающих или могущих извлечь выгоду из принятых служащим решений.
2. Служащий не должен требовать для себя или третьих лиц, а также не должен принимать подарки и другие блага от подчиненных и от родственников подчиненных до четвертого колена. Служащий не должен предлагать подарки или другие блага начальнику, родственникам начальника до четвертого колена, сожительам (сожительницам) начальника, за исключением предметов с незначительной стоимостью.

Самые подробные правила поведения государственных служащих содержатся в «кодексах поведения второго уровня», которые разрабатывают и принимают исключительно для своих служащих отдельные органы исполнительной власти (рис. 6). Особенно распространены специальные кодексы поведения для правоохранительных органов. В кодексах поведения служащих министерств, ведомств и т. п. подробно характеризуются проблемные ситуации, с которыми может столкнуться служащий конкретного государственного органа в процессе исполнения своих обязанностей, и содержатся детальные правила поведения в подобных ситуациях.

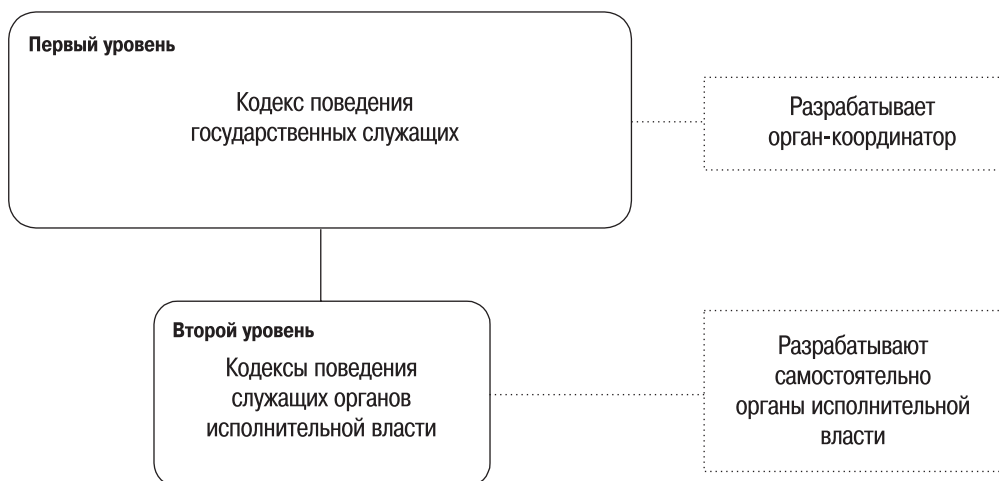


Рис. 6. Европейская модель создания кодексов поведения

Например, кодексом первого уровня государственному служащему может быть предписано проявлять осторожность при получении ссуд от кредитных организаций. Тогда в кодексе второго уровня могут содержаться правила, устанавливающие, какому должностному лицу государственный служащий должен сообщать о получении ссуды, у каких организаций государственным служащим конкретных государственных органов запрещено брать кредиты и ссуды и т. п.

Главным преимуществом основной модели построения кодексов поведения является то, что подобная модель позволяет учесть специфику различных органов и при этом сохранить единство ценностей и этических стандартов государственной службы. Однако такому подходу присущ и ряд существенных недостатков:

- государственный орган, не желающий по каким-либо причинам проводить этические реформы, может разработать заведомо неэффективный кодекс поведения, который будет невозможно применить на практике;
- из-за противодействия отдельных должностных лиц или из-за недостатка ресурсов (например, квалифицированных специалистов в сфере административной этики) создание кодексов поведения отдельных министерств может потребовать значительного времени;
- различная жесткость регламентации поведения государственных служащих может вызвать недовольство чиновников.

Кодексы поведения государственных служащих в России

В России неоднократно предпринимались попытки создать кодекс поведения государственных служащих³⁵. Наиболее заметной инициативой стал проект закона «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации», одним из основных разработчиков которого выступил В. Южаков. 17 мая 2002 г. этот законопроект был принят Госдумой в первом чтении практически единогласно: за его принятие проголосовали 269 депутатов, против — лишь один. Однако, несмотря на подобное единодушие, проект «Кодекса...» вызвал скорее негативную реакцию у государственных служащих, а также у многочисленных экспертов и журналистов. В числе основных недостатков отмечались отсутствие в законопроекте эффективных процедур контроля за исполнением его положений, использование терминологии, отсутствующей в российском законодательстве, несоответствие некоторых положений законопроекта российским культурным традициям. В результате законопроект получил отрицательные заключения правительства и администрации президента.

Едва ли не основной причиной слабостей проекта «Кодекса...» стало «копирование» его авторами Модельного кодекса поведения государственных служащих, обсуждавшегося нами ранее. Стремясь создать в России стандарты поведения чиновников, соответствующие европейским аналогам, российские законодатели фактически ограничились переводом Модельного кодекса на русский язык. При этом они не обратили внимания на предостережения разработчиков Модельного кодекса о необходимости учитывать при внедрении национальных кодексов поведения государственных служащих особенности законодательства и культурных традиций конкретной страны. В результате в тексте законопроекта появились, например, неюридические термины («законные инструкции», «служебный долг», «право на оценку» и т. д.), а также не вполне согласующиеся с российскими культурными традициями нормы о служебном разоблачении.

Недостаточно внимания было уделено и вопросам формы Кодекса поведения. Как уже отмечалось, в большинстве стран стандарты поведения государственных служащих закрепляются в подзаконных нормативных актах и в законах о государственной службе. Это позволяет органично встроить кодексы поведения в уже существующую систему норм, регулирующих деятельность чиновников, в частности, установить четкую связь между стандартами поведения, с одной стороны, и мерами дисциплинарной ответственности, порядком проведения аттестации государственных служащих и т. п. — с другой. Предлагая принять Кодекс поведения в качестве отдельного закона, его разработчики не вполне обоснованно «изолируют» стандарты поведения от остального законодательства о государственной службе.

³⁵ См., например: Административная этика. — М.: РАГС, 1999. — Приложение.

Следует также учитывать, что в большинстве стран, проводивших наиболее успешные этические реформы государственной службы, кодексы поведения изначально рассматривались как *элемент системы управления административной этикой*. Поэтому разработке этических стандартов всегда соответствовали другие мероприятия, например создание органа-координатора, наделенного необходимыми функциями по реализации стандартов поведения. Показательно, что в российском проекте Кодекса поведения обязанности контроля за деятельностью государственных служащих, а также обязанности по консультированию государственных служащих по спорным этическим вопросам возложены на их непосредственных руководителей³⁶. Подобное положение порождает многочисленные вопросы. Например, смогут ли непосредственные руководители, не обладающие соответствующей подготовкой, компетентно определить границы должного поведения своих подчиненных и даже при наличии доброй воли реально помочь подчиненным решить конкретные этические проблемы? Удастся ли обеспечить единство стандартов поведения государственных служащих, если трактовкой отдельных недостаточно конкретизированных положений закона будет заниматься не единый орган, а непосредственные руководители?

Это лишь некоторые из вопросов, которые неизбежно возникнут при любой попытке внедрения Кодекса поведения государственных служащих. Однако без серьезного анализа подобных «технических» проблем даже тщательно разработанный Кодекс поведения останется лишь набором благих пожеланий.

Справедливости ради следует отметить, что при подготовке проекта закона «Кодекс государственных служащих Российской Федерации» ко второму чтению законопроект был значительно усовершенствован:

- с точки зрения формы: были устранены явные нарушения юридической техники, когда часть статей законопроекта имела название, а часть — нет; в лучшую сторону изменился язык законопроекта;
- с точки зрения содержания: в законопроекте предусматривается создание Комиссии по служебным спорам, т. е. государственного органа, так или иначе связанного с контролем за исполнением положений Кодекса; при этом до определенной степени конкретизированы и полномочия непосредственных руководителей в сфере консультирования и контроля.

Однако недостатки общего характера сохранились и в новой редакции «Кодекса...». Фактически, как и в первой редакции, функции контроля и консультирования возложены на непосредственных руководителей. Что касается Комиссии по служебным спорам, ее роль не вполне определена. Так, непонятно, будут ли в компетенции комиссии *только* служебные споры, связанные с нарушением (или предполагаемым нарушением) правил служебного поведения, закрепленных в Кодексе. В этом случае не совсем оправданно такое широкое название комиссии: скорее ее стоило бы называть Комиссией по служебной этике. Или же Комиссия будет заниматься всеми видами служебных споров, в том числе и спорами, связанными с нарушением норм служебной этики? Тогда этот орган едва ли может считаться эффективным координатором в сфере административной этики, так как его деятельность будет посвящена разрешению многочисленных споров, не имеющих прямого отношения к этике государственной службы.

Наконец, что гораздо важнее, законопроект все еще подается не как часть системы антикоррупционных мероприятий или системы мероприятий по реформированию государственной службы, а изолированно, вне связи с другими необходимыми нормативными актами. Этот недостаток законопроекта становится особенно актуальным, если учесть те масштабные изменения в устройстве государственной службы России, которые планируется провести в ближайшие годы и которые заложены в Концепции реформирования государственной службы и в Программе реформирования государственной службы, утвержденной указом президента. Не вполне понятно, каким образом «Кодекс...» будет сочетаться с принципиально новым законодательством о государственной службе, в частности, с законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который правительство планирует внести на рассмотрение в Госдуму вслед за уже принятым в первом чтении законом «О системе государственной службы Российской Федерации».

Дело в том, что одновременно с разработкой в Госдуме проекта Кодекса поведения Межведомственная рабочая группа по реформе государственной службы при Правительстве РФ реализовывала собственную концепцию создания этических стандартов государственных служащих. 12 августа 2002 г. президент подпи-

³⁶ Например, согласно п. 1 ст. 12 «Кодекса...» «в случае, если нет ясности относительно совместимости с государственной или муниципальной службой какой-либо деятельности, государственный служащий должен запросить мнение своего непосредственного руководителя».

сал указ «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих». Согласно этому указу государственному служащему в числе прочего надлежит:

- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;
- воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;
- при угрозе возникновения конфликта интересов — ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, — сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов.

Государственным служащим, наделенным организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, указ предписывает «принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов».

Положения указа были впоследствии учтены и развиты при подготовке проекта закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором значительное внимание уделяется предотвращению конфликтов интересов на государственной службе и внедрению правил служебного поведения. Так, уже в ст. 2 законопроекта дано определение понятия «конфликт интересов»: «“Конфликт интересов” — противоречие между реализуемой личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами государственного органа, определенными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и групповыми (или личными) интересами третьих лиц, способное привести к нанесению ущерба или вреда Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, государственному органу и гражданину Российской Федерации (далее гражданин)». Это понятие широко используется в тексте закона и играет важную роль. Например, предлагается совершенно новый принцип ограничения трудовой деятельности государственных служащих. В настоящее время согласно закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» «государственный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности». Такое положение, с одной стороны, не вполне обоснованно препятствует исполнению государственным служащим *любой* оплачиваемой работы, не связанной с государственной службой, а с другой — способствует росту коррупции, так как позволяет государственному служащему получать сколь угодно большие и не контролируемые гонорары за научную, преподавательскую, писательскую, изобретательскую и тому подобную деятельность. Авторы проекта закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предлагают разрешить трудовую деятельность государственных служащих, если подобная деятельность (в том числе и преподавательская, научная и т. п.) не приводит к конфликту интересов. В результате государственный служащий сможет выполнять иную оплачиваемую работу, если это не будет влиять на исполнение им обязанностей государственной службы, и в то же время творческая деятельность государственных служащих, являющаяся одним из источников коррупции, будет хотя бы частично контролироваться специально создаваемыми государственными органами.

Кроме того, в ст. 16 законопроекта закрепляются «Правила служебного поведения (профессиональной этики)». В значительной степени эта статья повторяет положения указа «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих» и предписывает чиновникам, в частности, «соблюдать политическую нейтральность», «воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении гражданским служащим должностных обязанностей» и т. д.

Очень важно, что для урегулирования и предотвращения конфликта интересов в государственном органе образуется Комиссия по служебной (профессиональной) этике. При этом согласно тексту законопроекта «заключение Комиссии по служебной (профессиональной) этике о соблюдении требований служебного поведения (профессиональной этики) гражданским служащим учитывается при подготовке отзыва или рекомендации о прохождении им гражданской службы, проведении конкурса, аттестации или квалификационного экзамена, назначении на должность или освобождении от должности гражданской службы». Это дополнительно закреплено в соответствующих статьях.

Таким образом, Комиссия по служебной (профессиональной) этике становится неотъемлемой частью создаваемой новой системы государственной службы. Правила служебного поведения, в свою очередь, предстают не просто отдельной антикоррупционной мерой, не подкрепленной соответствующими механизмами

исполнения и контроля, а органичной и важной частью комплекса мероприятий по реформе государственной службы.

Впрочем, очевидно, что даже в случае принятия закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» можно будет говорить лишь о начале этических реформ государственной службы в России. Необходимо, на наш взгляд, привести *содержание* стандартов поведения российских чиновников в соответствии с международными аналогами. Для этого весьма полезным может оказаться Модельный кодекс поведения государственных служащих. К сожалению, в настоящее время такие важнейшие проблемные стороны деятельности государственных служащих, как, например, получение подарков, использование государственной собственности, трудоустройство после увольнения со службы, не находят отражения в подготавливаемых в недрах исполнительной власти законопроектах. Кроме того, уже содержащиеся в законопроекте стандарты поведения для применения на практике требуют дальнейшей детализации. В связи с этим в ближайшее время планируется начать работы по созданию подробных кодексов поведения для отдельных государственных органов, в первую очередь правоохранительных.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В США, в большинстве государств Европы и многих других странах управление административной этикой является отдельной быстро развивающейся областью государственного управления. За последнее время в рамках этических инфраструктур государственной службы было создано множество различных институтов и нормативных актов, направленных на преодоление коррупции, улучшение морального климата государственного управления, более эффективное использование ресурсов и повышение доверия населения к государственной власти.

Одна из важнейших особенностей управления административной этикой в западных странах заключается в *системном* подходе к борьбе с коррупцией и реформированию этики государственной службы. Именно системный подход делает эффективными различные мероприятия в сфере административной этики, в том числе и рассмотренные в данной работе. Будущим реформаторам этики государственной службы необходимо принимать во внимание, что отдельные элементы этической инфраструктуры государственной службы тесно взаимосвязаны:

- Прежде чем будут разработаны стандарты поведения государственных служащих, в законодательстве, в первую очередь уголовном, должны быть урегулированы наиболее серьезные случаи недолжного поведения чиновников (например, такие, как получение взятки).
- В законодательстве должна быть установлена эффективная процедура расследования деятельности государственных служащих. При этом следует предусмотреть наличие «индикаторов коррупции», например, с помощью законодательства о декларировании.
- Этические реформы не принесут результатов, если не будет обеспечен режим прозрачности и подотчетности государственной службы. Отсутствие объективной информации о деятельности государственных органов позволяет им эффективно противодействовать любым реформам. Поэтому важным элементом этической инфраструктуры государственной службы являются законы о свободе информации.
- Для реализации стандартов поведения государственных служащих необходимо, как минимум, создать специальный государственный орган, координирующий этическую реформу. Также следует решить вопросы взаимодействия органа-координатора с другими государственными органами, занятыми в управлении административной этикой.
- Подробные стандарты поведения государственных служащих требуют создания развитой системы консультирования и обучения.

Если эти и подобные им факторы не будут учтены, этическая реформа государственной службы приведет лишь к осуществлению отдельных мероприятий декларативного характера, не обеспеченных эффективными механизмами реализации. К сожалению, вероятность подобного развития этических реформ государственной службы в России достаточно велика.

Как было показано выше, в России пока не созданы основные элементы этической инфраструктуры государственной службы, такие, как орган-координатор и кодекс поведения государственных служащих. Приняты лишь некоторые необходимые нормативные акты, например, в сфере декларирования доходов и имущества государственных служащих. Однако и они нуждаются по крайней мере в серьезной доработке.

Подобное положение объясняется тем, что управление административной этикой не считалось в России необходимой самостоятельной сферой государственного управления. Этическая составляющая административных реформ в лучшем случае воспринималась лишь как незначительное дополнение к регулированию более важных проблем государственной службы.

Одной из причин такого подхода к этическим реформам государственного управления в России является, на наш взгляд, недостаточное знание мирового опыта управления административной этикой. Российские реформаторы не всегда правильно представляют сложность и комплексность этических мероприятий, обращая внимание лишь на наиболее известные виды институтов или нормативных актов, например, такие, как кодексы поведения государственных служащих. Именно поэтому в данной работе основное внимание было уделено описанию этических инфраструктур государственных служб зарубежных стран. На наш взгляд, понимание комплексности управления административной этикой и знание различных вариантов конкретных этических мероприятий могут оказаться полезными при проведении реформ этики государственной службы в России.

В настоящее время в России проводится новая реформа государственного аппарата. В связи с этим предлагаются и некоторые меры, относящиеся к управлению административной этикой: подготовка нового законодательства о свободе информации, разработка правил служебного поведения и кодексов поведения государственных служащих, создание комиссий по служебной (профессиональной) этике. Пока рано говорить о появлении в России этической инфраструктуры государственной службы, еще не до конца осознается необходимость развития в нашей стране управления административной этикой как отдельной области государственного управления. Однако приятно отметить, что в действиях органов исполнительной власти, ответственных за проведение реформы государственной службы, явно просматривается подход, при котором стандарты поведения чиновников и государственные органы, регулирующие конфликт интересов, становятся органичной частью создаваемой системы государственной службы. Это позволяет с осторожным оптимизмом оценить перспективы развития управления административной этикой в России.

НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ И ЛИТЕРАТУРА

Нормативные акты России

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации.
3. Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ.
4. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ.
5. Указ Президента Российской Федерации «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» от 15 мая 1997 г. № 484.
6. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы» от 1 июня 1998 г. № 641.
7. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г. № 885.
8. Указ Президента Российской Федерации «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005)”» от 19 ноября 2002 г. № 1336.
9. «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации». Утверждена Президентом РФ 15 августа 2001 г. (№ Пр-1496).

Нормативные акты зарубежных стран

Австралия

10. Public Service Act, 1999.

Великобритания

11. Civil Service Code.

Ирландия

12. Ethics in Public Office Act, 1995.

Италия

13. Code of conduct for employees of government departments (на английском языке).

Новая Зеландия

14. State Sector Act.
15. Public Service Code of Conduct.

США

16. United States Code.
17. Ethics in Government Act, 1978.
18. Ethics Reform Act, 1989.
19. Freedom of Information Act, 1966³⁷.
20. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch (U. S. Code of Federal Regulations, Title 5, Chapter XVI).

Литература

21. Административная этика. — М.: РАГС, 1999. — 303 с.
22. Головицкий К. И. Коррупциогенность правовых норм: Доклад регионального общественного фонда «Информатика для демократии». — М., 2001 (<http://www.indem.ru/corrupt/golovsh/index.htm>).
23. Джонстон М. Борьба с коррупцией как системная проблема: препятствия и стратегии / Колгейт. ун-т. — Гамильтон, США, 2001 (<http://www.nobribes.org/documents/johnston%5Ffightingsystemic%5Fru.doc>).
24. Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России: В 2-х кн. — М.: ГУ ВШЭ, 2001.
25. Концепция государственного строительства (раздел «Государственная служба») / Центр стратегич. разработок. — М., 2001. — Неопубл. материал.
26. Россия и коррупция: кто кого: Доклад регионального общественного фонда «Информатика для демократии». — М., 1998 (<http://www.indem.ru/corrupt/whoww/index.htm>).
27. Этика публичной политики: Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. — М.: Ин-т права и публич. политики, 2001. — 75 с.
28. A Global Forum on Fighting Corruption: Safeguarding Integrity Among Justice and Security Officials, 1999. — Материалы форума, в котором участвовали руководители контрольных органов и органов, координирующих управление административной этикой (http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/appendix2.html).
29. Anti-Corruption Toolkit / UNDCP. — S. 1., 2001. — (Global Programme Against Corruption) (http://www.undcp.org/corruption_toolkit.html).
30. Combating Corruption, Encouraging Ethics: A Sourcebook for Public Service Ethics / Ed. by W. L. Richter, F. Burke and J. W. Doig. — Washington, DC: American Society for Public Administration, 1990.
31. Corruption and Integrity improvement in developing countries / OECD&UNDP. — S. 1., 1998 (<http://www.undp.org/dpa/publications/corruption>).
32. Czuputowicz J. Ethics of the Corps of Civil Service in Poland. Report at the International Institute for Public Ethics conference «Ethics in the New Millennium — Bridging the Public and Private Sectors», 24—28 September 2000, Ottawa.
33. Debord H.-P. The French Experience of a specialized Agency. — S. 1., 1998. — Доклад на совместной конференции ОБСЕ-ОЭСР «National and International approaches to improving integrity and transparency in Government».

³⁷ Иные законы о свободе информации, в том числе упомянутые в работе Tryckfrihetsförordninge, 1776 Швеции и Public Interest Disclosure Act, 1999 Великобритании можно найти на сайте <http://home.online.no/~wkeim/foil.htm>.

34. Ethics in the public service: Current issues and practice. — S. l., 1996. — (OECD Public Management Occasional Papers; № 14, 1996).
35. Global trends on the right to information: a survey of South Asia. — S. l., 2001. — Art. 19 (http://www.anu.edu.au/pubpol/Discussion%20papers/dp_74.htm).
36. *Nikson A.* Public sector management reform in Latin America. — S. l., 2000 (http://www.bham.ac.uk/IDD/acad/ftd/acad_doc_rannpm.htm).
37. *Pope J.* Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Transparency International. — S. l., 2000 (<http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>).
38. Progress in the fight against corruption in Asia and the Pacific. — S. l., 2000. — Сборник докладов на совместной конференции АБР-ОЭСР «Combating Corruption in the Asian and Pacific region» (http://www.adb.org/Documents/Conference/Fight_Corruption/default.asp).
39. Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures / OECD. — S. l., 1999.
40. Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. — S. l., 2000. — 332 p. (<http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/EN/product/422000061P1>).
41. *Uhr J.* Ethics at large: regulatory frameworks and policy lessons. — S. l., 2000. — (Australian National Univ. Discussion Paper; № 74).

О ФОНДЕ КАРНЕГИ

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. Эндрю Карнеги для проведения исследований в области международных отношений. Фонд не пользуется какой-либо финансовой поддержкой со стороны государства и не связан ни с одной из политических партий в США или за их пределами. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты, которые используют в своей практике богатый опыт в различных областях деятельности, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства и не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, поэтому спектр взглядов его сотрудников довольно широк.

Московский Центр Карнеги создан в 1993 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». В рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкую программу общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют циклы семинаров по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, внутренней и внешней политики России, по вопросам безопасности, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036, USA

Tel.: (202) 483-76-00

Fax: (202) 483-18-40

E-mail: info@ceip.org

<http://www.ceip.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 103009, Москва,
Тверская ул., 16/2

Тел.: (095) 935-8904

Факс: (095) 935-8906

E-mail: info@carnegie.ru

<http://www.carnegie.ru>

В серии «Рабочие материалы» Московского Центра Карнеги вышли:

2003

Выпуск 1. *Рассел Питтмен*. Вертикальная реструктуризация инфраструктурных отраслей в странах с переходной экономикой.

Выпуск 2. *Сергей Гуриев, Ольга Лазарева, Андрей Рачинский, Сергей Цухло*. Корпоративное управление в российской промышленности.

Выпуск 3. *Ксения Юдаева, Евгения Бессонова, Константин Козлов, Надежда Иванова, Денис Соколов, Борис Белов*. Секторальный и региональный анализ последствий вступления России в ВТО: оценка издержек и выгод.

2002

Выпуск 1. Объективные факторы коррупции, складывающиеся при осуществлении регулятивных и контрольно-надзорных полномочий Центральным банком Российской Федерации.

Выпуск 2. *Бруно Коппитерс*. Федерализм и конфликт на Кавказе.

Выпуск 3. Региональные выборы и проблемы гражданского общества в Поволжье.

Выпуск 4. Региональные выборы и проблемы гражданского общества в Центральной России.

Выпуск 5. *Evgeny Gavrilenko*. Economic Growth and Crises: Evidence from Russia and Some Other Hysteretic Economies / *Евгений Гавриленков*. Экономический рост и кризисы: опыт России и некоторых других стран.

Выпуск 6. Objective Factors Of Corruption In The Exercise Of The Regulatory And Supervisory Powers By The Central Bank Of The Russian Federation / Объективные факторы коррупции, складывающиеся при осуществлении регулятивных и контрольно-надзорных полномочий Центральным банком Российской Федерации.

Выпуск 7. *Алексей Малашенко*. Мусульмане в начале века: надежды и угрозы.

Выпуск 8. Региональные выборы и проблемы гражданского общества на юге России.

Выпуск 9. Объективные факторы коррупции при осуществлении процедур финансового оздоровления предприятий.

2001

Выпуск 1. *Сергей Сафронов*. Русская православная церковь в конце XX в.: территориальный аспект.

Выпуск 2. *Марта Брилл Олкотт*. Двенадцать мифов о Центральной Азии (возвращаясь к написанному).

Выпуск 3. Сколько стоит Трудовой кодекс?

Выпуск 4. Выборы и проблемы гражданского общества на Урале.

Выпуск 5. Выборы и проблемы гражданского общества на Северо-Западе России.

2000

Выпуск 1. *Валентин Тихонов*. Ракетно-ядерный комплекс России: мобильность кадров и безопасность.

Выпуск 2. *Марта Брилл Олкотт, Наталия Удалова-Зварт*. Наркотрафик на Великом шелковом пути: безопасность в Центральной Азии.

1999

Выпуск 1. Афганистан: итоги бесконечной войны. Материалы «круглого стола», посвященного 10-летию вывода войск из Афганистана. Под ред. *Алексея Малашенко*.

Выпуск 2. Перспективы Дальневосточного региона: население, миграция, рынки труда. Под ред. *Галины Витковской и Дмитрия Тренина*.

Выпуск 3. *Валентина Моисеенко, Виктор Переведенцев, Наталья Воронина*. Московский регион: миграция и миграционная политика. Под ред. *Галины Витковской*.

Выпуск 4. *Анатолий Розанов*. Белоруссия: векторы внешней политики.

Выпуск 5. *Михаил Дмитриев*. Проблемы социальной защиты населения в Российской Федерации: год после кризиса.

Выпуск 6. *Надежда Ноздрина, Геннадий Стерник*. Рынки жилья и миграция в городах России. Под ред. *Галины Витковской*.

Выпуск 7. *Алан Руссо*. Нетрадиционные угрозы безопасности России и Евразии.