

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: европейский опыт и российская действительность

Дмитрий ВАСИЛЬЕВ

Наиболее заметной антикоррупционной инициативой последних трех месяцев стало рассмотрение Госдумой проекта закона «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации». 17 мая этот закон был принят в первом чтении практически единогласно: за него проголосовали 269 депутатов, против — лишь один.

По мысли авторов законопроекта, депутатов В. Южакова и В. Рыжкова, его целью является установление для всех чиновников правил служебного поведения. Эти правила должны сделать поведение чиновников «более ответственным, менее коррумпированным, более прозрачным, подконтрольным и подотчетным гражданам». Во многих странах кодексы поведения государственных служащих уже давно считаются важным средством борьбы с коррумпированностью и закрытостью государственного управления. В России же законодательство, регулирующее этические аспекты поведения чиновников, фактически отсутствует. В связи с этим проявленное законодателями удивительное единодушие в желании бороться с коррупцией и совершенствовать моральный облик российского чиновника не может не радовать.

Однако у самих государственных служащих, а также у многочисленных экспертов и журналистов законопроект не вызвал столь однозначно позитивной реакции. Скорее наоборот. В ходе обсуждения проект «Кодекса поведения...» подвергался серьезной и часто справедливой критике. Среди недостатков, в частности, отмечались отсутствие эффективных процедур контроля за исполне-

нием его положений, использование терминологии, отсутствующей в российском законодательстве, несоответствие некоторых положений российским культурным традициям.

В результате законопроект получил отрицательные заключения правительства и администрации президента. Даже полная поддержка «Кодекса поведения...», продемонстрированная депутатами, не переубедила представителей исполнительной власти. Учитывая обилие критических замечаний, было решено отложить рассмотрение законопроекта во втором чтении до осени. Таким образом, у сторонников и противников появилось дополнительное время для обсуждения, в том числе и для подробного анализа мирового опыта регулирования поведения государственных служащих.

Заграница нам поможет...

Авторы российского варианта кодекса поведения государственных служащих постоянно подчеркивают, что представленный ими законопроект был подготовлен на основе рекомендаций Комитета министров Совета Европы, и поэтому предлагаемые нововведения позволят России приблизиться к европейским стандартам в борьбе с коррупцией.

На первый взгляд подобные заявления имеют под собой определенные основания. Во многих европейских странах в том или ином виде приняты специальные нормативные акты, содержащие этические правила поведе-

ния государственных служащих. Подобные правила призваны в первую очередь способствовать формированию определенного стиля поведения государственного служащего, который соответствует ценностям и принципам государственной службы и ожиданиям общества.

На данный момент сформировался особый круг вопросов, регулируемых кодексами поведения государственных служащих. Традиционно наиболее значительное внимание уделяется потенциальным *конфликтам интересов* в деятельности чиновника, т. е. ситуациям, в которых личный интерес государственного служащего либо зависимость от других граждан или организаций могут воспрепятствовать ему должным образом исполнять свои обязанности. К подобным ситуациям относятся, например, получение государственным служащими подарков, участие чиновников в капитале коммерческих организаций и т. п. Важным предметом регулирования также являются служебные привилегии чиновников, порядок обращения со служебной информацией. Большое значение придается поддержанию на государственной службе общепринятых норм общения.

Содержание этических стандартов поведения чиновников в большинстве стран Европы в значительной степени схоже, существуют лишь небольшие различия, обусловленные культурной спецификой конкретной страны. Подобное сходство позволило Комитету министров Совета Европы подготовить в 2000 г. рекомендации, содержащие Модельный кодекс поведения государственных служащих. Эти рекомендации были призваны помочь будущим разработчикам аналогичных кодексов определить общий круг этических проблем государственной службы и базовые подходы к их решению.

Российские законодатели слепо скопировали Модельный кодекс, что имело как позитивные, так и негативные последствия. С одной стороны, с точки зрения *содержания* российский проект в целом соответствует европейским аналогам, с другой — авторы не учли особенности *формы* европейских кодексов поведения государственных служащих, которые не были и не могли быть отражены в Модельном кодексе.

Европейская модель

С точки зрения формы можно выделить две важнейшие особенности европейских кодексов поведения. Первой является *двухуровневая система* кодексов поведения, сформировавшаяся в большинстве европейских стран, а также в странах — членах Британского Содружества.

Кодекс поведения первого уровня содержит стандарты поведения, общие для всех государственных служащих вне зависимости от конкретного места службы. Подобные кодексы поведения указывают на основные «проблемные» с этической точки зрения области государственного управления и устанавливают подходы к решению отдельных этических проблем.

Кодексы поведения первого уровня разрабатывает орган, координирующий этические вопросы государственной службы, и утверждает их, как правило, глава исполнительной власти в форме подзаконного нормативного акта. Например, недавно принятый итальянский Кодекс поведения государственных служащих был введен в действие декретом премьер-министра Италии. Иногда кодексы поведения становятся частью законодательства о государственной службе, как это сделано в Австралии, где Кодекс поведения австралийской государственной службы был в 1999 г. закреплен в ст. 13 Закона о государственной службе.

Стандарты поведения, содержащиеся в кодексах первого уровня, имеют общий характер и без дальнейшей детализации с трудом могут быть применены на практике. Они лишь задают ориентиры для создания более детализированных правил поведения государственных служащих.

Подобные подробные правила содержатся в *кодексах поведения второго уровня*, которые разрабатывают и принимают отдельные органы исполнительной власти. В кодексах поведения служащих министерств, ведомств и т. п. подробно характеризуются проблемные ситуации, с которыми может столкнуться государственный служащий конкретного государственного органа в процессе исполнения своих обязанностей, и содержатся детальные правила поведения в подобных ситуациях.

Например, кодексом первого уровня государственно-му 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.

С точки зрения европейских законодателей подобная двухуровневая модель позволяет учесть специфику государственной службы в различных государственных органах, дать чиновникам действенное пособие по поведению в конкретных ситуациях и в то же время сохранить един-

ство ценностей и этических стандартов государственной службы.

Второй важнейшей особенностью европейской модели регулирования поведения чиновников является *системный подход* к управлению этикой государственных служащих. В странах Европы сложился достаточно устойчивый комплекс мероприятий, направленных на совершенствование морального климата государственной службы. Наряду с кодексами поведения в него входят:

- государственные органы, контролирующие поведение чиновников (например, различные комиссии по этике);
- специальные виды законодательства (например, законы о декларировании доходов, законы о свободном доступе к официальной информации);
- программы обучения государственных служащих этическим стандартам, в том числе пособия, позволяющие чиновнику понять, какое именно поведение от него требуется, и т. д.

В результате государственное регулирование этических вопросов не сводится лишь к декларации благих намерений в кодексах поведения. Многочисленные меры направлены именно на то, чтобы обеспечить механизм реализации этических стандартов в рамках правовой системы конкретной страны.

Неудачная копия

Даже беглого взгляда на российский проект Кодекса поведения государственных служащих достаточно, чтобы увидеть его серьезные отличия по форме от европейского «образца».

Форма закона. В европейских странах кодексы поведения государственных служащих крайне редко закрепляются в законах. Это объясняется в основном тем, что особенности законодательной процедуры часто не позволяют оперативно вносить в кодексы необходимые изменения и дополнения. Между тем в управлении административной этикой периодически появляются новые «проблемные» области, которые требуют быстрого создания соответствующих стандартов поведения государственных служащих. Кроме того, нормы законов распространяются на всю государственную службу и, следовательно, не могут учитывать специфику различных органов государственной власти.

Поэтому в законах, в первую очередь в законах о государственной службе, этические стандарты могут быть сформулированы лишь в самом общем виде, существенно

менее детализированном, чем это предлагают авторы российского законопроекта. Более или менее подробные стандарты поведения обычно закрепляются в подзаконных нормативных актах.

Дальнейшая детализация. Проект «Кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации» по степени детализации содержащихся в нем этических стандартов соответствует кодексам первого уровня «европейской» модели. Однако в отличие от европейских аналогов в российском законопроекте не оговаривается необходимость создания более подробных кодексов поведения на уровне отдельных органов исполнительной власти.

Между тем очевидно, что положения европейских кодексов поведения государственных служащих не могли бы быть эффективно реализованы на практике без дополнительной детализации в кодексах поведения служащих отдельных органов власти. В российском же законопроекте предусмотрено создание лишь одной из частей «европейской» модели, причем имеющей скорее декларативный характер.

Место кодексов поведения в системе управления административной этикой. В большинстве стран, проводивших наиболее успешные этические реформы государственной службы, кодексы поведения изначально рассматривались как *элемент системы* управления этикой чиновников. Поэтому разработке этических стандартов всегда соответствовали другие мероприятия, например, создание органа-координатора, наделенного необходимыми функциями по реализации стандартов поведения. Российский же проект не предусматривает ни наличия координирующего органа, ни организации обучения государственных служащих этическим стандартам, ни каких-либо иных мер, которые позволили бы «Кодексу поведения...» стать действенным инструментом борьбы с коррупцией.

Одной из причин подобного 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 и популярные виды институтов или нормативных актов. Именно такой бессистемный подход и привел к появлению «странного» российского проекта «Кодекса поведения государственных служащих», который, являясь вполне приемлемым по содержанию, фактически не может быть реализован на практике.

Заглядывая в будущее

Негативная реакция правительства и администрации президента на существующий проект «Кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации» заставляет думать, что подобный закон все же не будет принят. При этом внесение изменений в законопроект во втором чтении вряд ли способно изменить его судьбу к лучшему. Тем не менее это не означает, что Кодекс поведения государственных служащих не имеет перспектив в России.

Уже осенью этого года правительство планирует представить в Госдуму пакет законов по административной реформе. Они призваны кардинально изменить существующую в России систему государственного управления. В частности, будет пересмотрен «рамочный» закон: на смену действующему с 1995 г. закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» придет закон «О системе государственной службы Российской Федерации». Следует ожидать появления новых законов в области декларирования доходов государственными служащими и в области доступа к официальной информации. Совершенствование законодательства в этих сферах должно стать важным шагом к повышению открытости государственной службы и, следовательно, к уменьшению коррупции. Активно обсуждается вопрос о создании единого государственного органа по управлению государственной службой. На этот орган, в частности, могут быть возложены задачи по регулированию этических аспектов поведения государственных служащих.

Возможно, в рамках подобных системных реформ в России будет принят и нормативный акт, содержащий стандарты поведения государственных служащих. Необ-

ходимость принятия подобного документа предусмотрена, например, в «Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации», подписанной президентом в августе 2001 г.

При этом, в соответствии с мировым опытом, Кодекс поведения государственных служащих скорее всего будет оформлен в виде подзаконного нормативного акта, хотя отдельные наиболее общие его положения могут быть включены в законодательство о государственной службе. В свою очередь, депутатам Госдумы будет предложено разработать аналогичный нормативный акт для законодательной ветви власти.

Безусловно, перспективы административной реформы в целом пока туманны. Печальный опыт двух предыдущих административных реформ свидетельствует, что проведение серьезных институциональных преобразований государственного управления в России зачастую сталкивалось со значительными, иногда непреодолимыми препятствиями. Однако, несмотря на все трудности, представляется, что единственным действенным способом борьбы с коррупцией на государственной службе является именно проведение масштабных системных преобразований. В России постепенно должна быть создана давно существующая в западных странах система управления административной этикой, т. е. комплекс мероприятий, направленных на определение того, что является должным поведением для государственных служащих, и на разработку и реализацию связанных с этим стандартов и правил поведения чиновников. Одной из важнейших, но далеко не единственной составляющей подобной системы должен стать и Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации.

Дмитрий Васильев — сопредседатель программы «Коррупция и государственная реформа» (вместе со Стивеном Холмсом). Эта программа посвящена изучению приоритетных направлений реформирования государственного устройства Российской Федерации, а также анализу возможных препятствий на пути осуществления антикоррупционных реформ.

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>



CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE
1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036, USA

Tel.: (202) 483-7600 • Fax: (202) 483-1840

E-mail: carnegie@ceip.org • <http://www.ceip.org>