Проект DFID по административной реформе и реформе государственной службы: Российская Федерация

CNTR 02 4324

Примеры конфликта интересов и способы решения данной проблемы в рамках немецкого законодательства

Oxford Policy Management Ltd в консорциуме:

The Nicolaas Witsen Foundation

ФБК

Содержание

Введение

A. Определение термина «конфликт интересов»

B. Причины для предотвращения конфликта интересов

I. Объективность и непредвзятые решения

II. Финансовые интересы государства

III. Предотвращение коррупции

1. Коррупция – общее определение

2. Коррупция и конфликт интересов – критерии различия

a) Правовое понимание термина «коррупция»

b) Социально-научное понимание термина «коррупция»

c) Экономическое понимание термина «коррупция»

3. Заключение

C. Избранные примеры конфликта интересов

I. Конфликт интересов и синдром вращающейся двери

1. Пример конфликта интересов: бывший федеральный канцлер Германии Герхард Шредер и его занятость в Газпроме

2. Пример конфликта интересов: использование чиновниками внутренней информации в интересах своего нового работодателя после ухода с поста

3. Заключение

II. Конфликт интересов и вторичная занятость чиновников

1. Права и обязанности государственных служащих

2. Государственная служба и вторичная занятость

3. Злоупотребление служебным положением чиновниками, являющимися членами партий

III. Злоупотребление служебным положением чиновниками, являющимися акционерами коммерческих компаний

IV. Конфликт интересов и лоббирование

D. Возможные решения проблемы конфликта интересов в рамках немецкого законодательства

I. Конфликт интересов в немецкой государственной службе

1. Совмещение должностей

a) Членство в Парламенте и членство в Федеральном правительстве

b) Двойное подчинение государственных служащих

2. Конфликт между личными и общественными интересами

II. Конфликт интересов и синдром вращающейся двери

1. Запрет на совмещение некоторых должностей

2. Федеральный закон о членах парламента

3. Закон о федеральных министрах

4. Правило сохранения служебной тайны государственными служащими

5. Правовые нормы на земельном уровне

6. Заключение

a) Занятость в коммерческой компании после окончания срока службы

b) Использование внутренней информации

III. Конфликт интересов и вторичная занятость чиновников

1. Вторичная занятость на федеральном уровне

a) Вторичная занятость в рамках государственной службы, § 64 ЗФГС

b) Вторичная занятость, не требующая разрешения, § 66 ЗФГС

c) Вторичная занятость, требующая уведомления

d) Вторичная занятость, требующая разрешения, § 65 ЗФГС

2. Вторичная занятость на земельном уровне

3. Принятие подарков

4. Дисциплинарные меры

5. Заключение

IV. Конфликт интересов у чиновников, являющихся акционерами коммерческих компаний

1. Отстранение чиновников от участия в административной процедуре

2. Опасение относительно предвзятости чиновника

3. Последствия

F. Лоббирование

I. Лоббирование в Европейском союзе

II. Лоббирование в Германии

III. Список лоббирующих групп и организаций

Заключение

ПРИЛОЖЕНИЕ I – §§ 64 – 69 немецкого Закона о федеральной государственной службе

Введение

Ключевым вопросом, обсуждаемым общественностью во всем мире, является конфликт интересов, при чем не только в частном, но и все больше в государственном секторе. Сотрудничество государственного и частного секторов в рамках приватизации государственных услуг (Public Private Partnerships – государственно-частные партнерства)[1] и обмен персоналом создали больше возможностей для коррупции. Так, в результате передачи некоторых правительственных функций по контракту в таких сферах, как, например, оборона, усугубился конфликт между частными интересами отдельного государственного служащего и его служебными обязанностями.[2]

Примеры конфликта интересов, представленные в данном обзоре, позволяют проиллюстрировать возможности для возникновения конфликта интересов в государственной службе. Эти примеры подробно анализируются и сопровождаются возможными решениями в рамках германского законодательства.

А. Определение термина «конфликт интересов»

В целом, конфликт интересов – это ситуация, в которой лицо, занимающее ответственный пост, имеет разнонаправленные профессиональные или личные интересы. Эта разнонаправленность интересов может мешать ему выполнять свои служебные обязанности беспристрастно. Личные интересы не ограничиваются финансовыми или денежными интересами и не сводятся к тем интересам, которые приносят чиновнику прямую личную выгоду. Конфликт интересов может затрагивать в противном случае законную частную деятельность (деятельность чиновника в статусе частного лица), личные связи и семейные интересы, если существует достаточная вероятность того, что эти интересы могут ненадлежащим образом сказаться на выполнении чиновником своих служебных обязанностей.

Даже при отсутствии каких-либо доказательств совершения противоправных действий, конфликт интересов может создать видимость ненадлежащего поведения, которая может подорвать веру в способность человека действовать должным образом на своем посту. Понятие конфликта интересов тесно связано с понятиями «личный интерес» и «беспристрастность».

В государственной службе конфликт интересов возникает, например, тогда, когда чиновники вынуждены принимать такие решения, которые могут затронуть их личные

---

[1] См. *Tiede*, "Rechtliche Rahmenbedingungen für Public Private Partnerships bei Infrastrukturprojekten in der Russischen Föderation" *(«Правовая основа для создания государственно-частных партнерств в рамках проектов по развитию инфраструктуры в Российской Федерации»)*, JOR (Jahrbuch für Ostrecht), Bd. VIII/2 (2007), S. 7-24.

[2] OECD Observer, OECD Guidelines for Managing Conflict of Interests in the Public Service, 2005 *(Руководство ОЭСР по управлению конфликтом интересов в государственной службе)*.

интересы.[3] Термин «конфликт интересов» используется как синоним для таких понятий, как предвзятость, предубеждение и личная заинтересованность.[4]

Закон о злоупотреблении служебным положением направлен на то, чтобы минимизировать степень, в которой государственные служащие удовлетворяют свои собственные интересы за счет государственных.[5] В нем определены средства, с помощью которых можно уменьшить возможность столкновения общественного интереса с личным.

B. Причины для предотвращения конфликта интересов

Существует множество причин, требующих предотвращения конфликта интересов.

I. Объективность и непредвзятые решения

С одной стороны, необходимо повысить объективность и независимость чиновников и органов государственного управления вообще, а, с другой стороны, существует потребность в справедливых и непредвзятых решениях, которые бы повысили доверие к государственной службе. Государственные служащие установили профессиональные процедуры контроля, гарантирующие доверие к их действиям. Одним из ключевых аспектов такого контроля является необходимость минимизации различных видов рисков и потерь, которые они могут повлечь за собой. Самый важный риск в системе государственного управления заключается в невозможности одинакового рассмотрения отдельных дел из-за предвзятого отношения со стороны соответствующего чиновника. Один из способов предотвращения такой предвзятости состоит в принятии процессуальных норм, позволяющих отстранить такого чиновника от рассмотрения дел или принятия решений. Важным вопросом при определении таких процессуальных норм является то, как сформулированы критерии дисквалификации, и на каких чиновников государственного аппарата они фактически распространяются.

II. Финансовые интересы государства

Более того, когда происходит конфликт интересов, и чиновники пренебрегают общественными интересами в пользу личной выгоды, под угрозой стоят финансовые

---

[3] OECD Observer, OECD Guidelines for Managing Conflict of Interests in the Public Service, 2005 *(Руководство ОЭСР по управлению конфликтом интересов в государственной службе)*.

[4] *Hammer*, Interessenkollisionen im Verwaltungsverfahren, insbesondere der Amtskonflikt, p. 8.

[5] Office of General Counsel of the California State University, Conflict of Interest Handbook, p. 1. *(Генеральная консультационная служба при Калифорнийском государственном университете, Рукводство по конфликту интересов)*

интересы государства. Это может оказаться делом первостепенной важности, например, в области государственных закупок и заключении подрядных контрактов. Руководствуясь личными финансовыми интересами, чиновники могут отдать контракт компаниям, с которыми они тесно связаны, даже если это будет не выгодно для государственного бюджета. Ситуации злоупотребления служебным положением подрывают идею меритократии и позволяют фаворитизму процветать при распределении выгод.

III. Предотвращение коррупции

Кроме того, конфликт интересов может привести к коррупции, хотя и не обязательно.

1. Коррупция – общее определение

В последние годы коррупция стала ключевым вопросом политической и экономической значимости, при этом совершенно очевидной является необходимость принятия антикоррупционных мер. Долгое время коррупция считалась проблемой стран третьего мира. Однако ситуация изменилась, и коррупция стала злом, поражающим весь мир. Коррупция - это неправомерное поведение, которое в большей или меньшей степени может встречаться в разных политических системах и принимать при этом разные формы. В результате такого разнообразия видов коррупции сложно определить между ними различия и выбрать соответствующие антикоррупционные механизмы; при этом многие являются сторонниками единой универсальной стратегии по борьбе с коррупцией. Однако, поскольку формы коррупции в том или ином обществе со временем меняются, используемые в реформах стратегии должны принимать во внимание определенные экономические, политические и юридические условия, существующие в том или ином обществе.[6] Эффективные стратегии по борьбе с коррупцией должны быть ориентированы на ту конкретную социальную среду, в которой имеет место коррупция.

2. Коррупция и конфликт интересов – критерии различия

Одна из трудностей в разграничении злоупотребления служебным положением и коррупции состоит в том, что между этими понятиями нельзя провести четкую черту, которая отделяла бы их друг от друга. Существует большая «серая зона» между основными случаями коррупции, когда чиновник принимает предложенное вознаграждение и соглашается действовать в нарушение своих служебных

[6] *Doig/Riley*, Corruption and Anti-corruption Issues: Issues and Case Studies from Developing Countries *(Вопросы коррупции и борьбы с коррупцией: проблемы и примеры из развивающихся стран)*, p. 45.

обязанностей, и более широкими случаями злоупотребления служебным положением, которые обычно не относят к коррупции.[7] Эти «серые зоны» возникают, главным образом, потому, что при разграничении коррупции и конфликта интересов используются разные критерии.

a) Правовое понимание термина «коррупция»

В рамках правового определения к коррупции относятся все действия, которые запрещены по закону. Следовательно, если закон не запрещает то или иное поведение, оно не считается коррупционным. Однако определение коррупции как нарушения законодательных норм является слишком узким. Многие действия, которые не запрещены законом, могут, тем не менее, быть коррупционными, поскольку реакция законодательных органов на новые проявления коррупции часто бывает очень медленной.

b) Социально-научное понимание термина «коррупция»

Социально-научное определение термина «коррупция» намного шире правового определения. В рамках данного подхода коррупция - это злоупотребление государственной властью ради получения личной выгоды. Однако недостаток этого определения как раз и состоит в его обобщающем характере: термин «коррупция» открыт для разного рода интерпретаций и может включать самые разные действия.

c) Экономическое понимание термина «коррупция»[8]

В отличие от выше приведенных определений, экономический подход к определению термина «коррупция» допускает, что чиновники обязаны защищать не только государственные интересы, но и свои собственные. Нельзя полностью игнорировать вопросы личного обогащения и выгоды, учитывая даже то, государственный служащий должен работать на благо общества. Поэтому то, что государственный служащий имеет личные интересы помимо общественных, еще не является коррупцией. О коррупции можно говорить тогда, когда чиновник предает государственные интересы ради своей собственной выгоды. Этот подход к определению коррупции представляется более реалистичным, однако, с другой стороны, кажется слишком широким. Если к нему относиться серьезно, то в этом случае даже небрежное выполнение обязанностей будет считаться коррупцией.

---

[7] *Peele/Kaye*, Regulating Conflict of Interests: Securing Accountability in the Modern State *(Регулирование конфликта интересов: обеспечение подотчетности в современном государстве)*, p. 4.

[8] *von Armin/Heiny/Ittner*, Korruption – Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken, p. 27.

3. Заключение

Разнообразие возможных подходов к пониманию коррупции показывает, насколько сложно провести различие между коррупцией и конфликтом интересов. Поскольку термин «коррупция» может определяться по-разному, всегда будут существовать такие случаи, которые трудно однозначно отнести к злоупотреблению служебным положением или коррупции. Несмотря на все эти трудности, законы о злоупотреблении служебным положением должны быть направлены на то, чтобы устранить условия для возможного появления конфликта интересов и, тем самым, устранить условия для коррупционных действий.

C. Избранные примеры конфликта интересов

Возможные ситуации злоупотребления служебным положением в системе государственного управления будут проиллюстрированы путем анализа четырех примеров и возможных интересов, которые могут прийти в столкновение в соответствующей ситуации.

I. Конфликт интересов и синдром вращающейся двери

Синдром вращающейся двери – это хорошо известный термин, обозначающий особую форму злоупотребления служебным положением. Это неофициальное выражение используется применительно к различным формам коррупции или неэтичного поведения, таким как, например, «громкое» возвращение в мир бизнеса бывших руководителей-неудачников, возможно, после криминального опыта или банкротства; или сговор между заказчиками и поставщиками закупок в сфере обороны. Сюда также относятся ситуации, когда правительственные чиновники или государственные служащие, находящиеся на выборных должностях, уходят со службы и начинают работать в компаниях, деятельность которых они когда-то контролировали, что создает конфликт интересов.[9] Знание чиновниками технических и процессуальных вопросов высоко ценится в частном секторе. Это может создать взаимозависимые отношения, в которых нет четкого соблюдения подотчетности. Поэтому сотрудников регулирующих органов часто обвиняют в том, что они используют внутреннюю информацию в интересах своих новых работодателей или идут на компромисс с законом или правилами в надежде на получение работы частном секторе. В этом случае частные интересы чиновника, особенно его финансовые

[9] *Peele/Kaye*, Regulating Conflict of Interests: Securing Accountability in the Modern State *(Регулирование конфликта интересов: обеспечение подотчетности в современном государстве)*, p. 17.

интересы, сталкиваются с государственными интересами и принципом беспристрастности и стремления к общественному благу. Даже если чиновник еще не совершил коррупционных действий, эта ситуация может легко породить конфликт интересов, который приведет к коррупции.

1. Пример конфликта интересов: бывший федеральный канцлер Германии Герхард Шредер и его занятость в Газпроме

Случай с занятостью бывшего федерального канцлера Германии Герхарда Шредера в Газпроме может рассматриваться как пример потенциального конфликта интересов в связи с синдромом вращающейся двери.

Незадолго до выборов в Германии в сентябре 2005 г. был подписан контракт между Газпромом и двумя немецкими компаниями о строительстве газопровода через Балтийское море. Правительство Германии поручилось за Газпром перед двумя немецкими банками, приняв, таким образом, на себя обязательство погашения задолженности в случае неплатежеспособности Газпрома. Герхард Шредер и Владимир Путин оказали данному проекту значительную поддержку. После выборов в 2005 г. Шредер оставил свой пост и стал главой Наблюдательного совета Северо-европейской газопроводной компании (СЕГК), которая отвечает за строительство газопровода через Балтийское море. Самым крупным акционером СЕГК является Газпром, которому принадлежит 51 % акций компании. Таким образом, Шредер фактически работает на Газпром, компанию, за которую поручилось немецкое правительство. Немецкие СМИ очень бурно прореагировали на официальное заявление о том, что Шредер станет главой Наблюдательного совета. Однако члены бывшего Правительства заверили общественность в том, что Шредеру не было известно о поручительстве, и потому обвинение его в коррупции является необоснованным. И хотя эти дискуссии недавно прекратились, все же остались сомнения в том, что Шредер не знал о существовании гарантии, принимая во внимание важность этого проекта для Шредера во время его пребывания на посту канцлера.

2. Пример конфликта интересов: использование чиновниками внутренней информации в интересах своего нового работодателя после ухода с поста

Конфликт между частными и общественными интересами возникает и в том случае, если чиновники получают работу в компаниях или лоббистских группах, с которыми они имели дело при исполнении своих служебных обязанностей. Через руки чиновников проходит большое количество секретной информации, например, о научно-исследовательских проектах, финансовые отчеты, информация личного характера и коммерческие тайны. Эта информация может использоваться в интересах нового работодателя с тем, чтобы улучшить стратегию компании и найти лазейки в

законодательстве. Предоставление такой информации новому работодателю может рассматриваться как нарушение профессиональной этики и свидетельствовать о возможном возникновении конфликта интересов. Частные интересы, например, финансовый успех компании, противопоставлены государственным интересам, состоящим в сохранении тайны информации, полученной чиновником во время выполнения своих служебных обязанностей.

3. Заключение

Эти два примера злоупотребления служебным положением в связи с синдромом вращающейся двери показывают, что в некоторых случаях конфликт интересов становится очевидным только после официального ухода чиновника с поста. С этими потенциальными конфликтами трудно иметь дело потому, что после ухода со своего поста чиновник может делать все, что хочет, и работать там, где хочет. Действия государственных служащих не могут регулироваться после окончания их срока пребывания в должности. Кроме того, даже если конфликт интересов становится очевидным тогда, когда бывший чиновник начинает работать в частной компании, часто очень трудно найти доказательства его неправомерного поведения или нарушения служебных обязанностей.

II. Конфликт интересов и вторичная занятость чиновников

Конфликт интересов может возникать и тогда, когда чиновникам разрешается иметь второе место работы, например, в коммерческой компании. Большинство чиновников участвует в деятельности внешних организаций в своем личном статусе и по своему личному выбору, и обычно им не требуется на это чьего-либо согласия. Они скорее сами примут решение об участии в какой-либо деятельности, нежели будут заниматься ею по поручению вышестоящего лица в рамках своих служебных обязанностей.

Однако занятость чиновника в двух организациях одновременно или внешняя деятельность в той области, в которой он исполняет свои служебные обязанности, могут привести к конфликту интересов.

1. Права и обязанности государственных служащих

Права и обязанности государственных служащих гарантируют преимущество общественных интересов по отношению к частным. Работа государственных служащих требует лояльности, преданности своему делу и стремления к общественному благу. Они должны выполнять свои задачи справедливо и беспристрастно, руководствуясь при этом общественными интересами. В частности, они должны избегать того, чтобы их подозревали в преследовании своей собственной

выгоды.

2. Государственная служба и вторичная занятость

Независимость и беспристрастность управления находятся под угрозой, если чиновники, работающие в этой системе и принимающие решения, сами не беспристрастны. Отрицательные последствия могут возникнуть в том случае, если чиновник имеет второе место работы и должен принять решение, касающееся, например, его второго места работы, в рамках соответствующих административных процедур. В этом случае общественные интересы сталкиваются с частными. Кроме того, второе место работы может отнимать у чиновника слишком много времени и мешать ему надлежащим образом исполнять свои служебные обязанности. Вторичная занятость за счет государственного управления подрывает веру в справедливость и беспристрастность решений, принимаемых государственными служащими.

Кроме того, внешняя деятельность чиновника в качестве консультанта может также привести к злоупотреблению служебным положением в отношении информации, которую он получает, находясь на посту, и которую он может использовать в интересах компании, где он также работает. Чиновник может повлиять на административное решение в пользу своего второго места работы, преследуя свои частные интересы.

3. Злоупотребление служебным положением чиновниками, являющимися членами партий

Членство в партии также является одним из важных видов деятельности государственных служащих, имеющих политические интересы. Если они занимаются партийной деятельностью в свободное от службы время, то это не влияет на исполнение ими своих служебных обязанностей или, по крайней мере, сводит к минимуму возможности возникновения конфликта интересов. Обычно государственным служащим не запрещается членство в какой-либо партии, если деятельность этой партии не противоречит конституции. Однако конфликт интересов может возникнуть в том случае, если государственный служащий, например, занимается этим в свое рабочее время или пренебрегает своей работой ради участия в избирательных кампаниях. В данном случае государственные интересы, которые заключаются в надлежащем исполнении служебных обязанностей, сталкиваются с частными интересами чиновника.

III. Злоупотребление служебным положением чиновниками, являющимися акционерами коммерческих компаний

Чиновники, которые являются акционерами коммерческих компаний, потенциально не склонны к злоупотреблению служебным положением. Конфликт интересов появляется только в том случае, если чиновник вовлечен в административные процедуры или принятие решений, касающихся той компании, акционером которой он является. В этом случае финансовые интересы чиновника могут повлиять на исполнение им своих служебных обязанностей, поскольку финансовый успех компании автоматически отражается на его акционерах.

IV. Конфликт интересов и лоббирование

Лоббирование может иметь форму личного обхаживания членов законодательных палат, общественных акций (например, массовые демонстрации) или сочетать в себе публичные и частные действия (например, побуждение избирателей входить в контакт с их законными представителями). Это - форма представления интересов определенных организаций, которые стремятся повлиять на решения чиновников непосредственно, через личный контакт, или опосредованно, через СМИ.

Согласно выше приведенному определению можно выделить два вида лоббирования: прямое лоббирование и массовое лоббирование. Прямое лоббирование - это «любая попытка повлиять на законодательство путем контакта с кем-либо из членов законодательных палат или с каким-либо правительственным чиновником или служащим, который может участвовать в разработке законодательных инициатив». Массовое лоббирование - это «любая попытка повлиять на законодательство путем влияния на мнение широкой общественности или какой-то ее части».

Сторонники системы лоббирования считают, что многие политические деятели действуют в интересах тех, кто их финансирует за общую идеологию или общие интересы, и что лоббисты просто поддерживают тех, кто разделяет их позиции.

Однако одной из опасных сторон лоббирования является конфликт с принципами демократии и суверенитета народа. Лоббирование обесценивает выборы. Граждане избирают представителей своих интересов и надеются, что эти представители будут действовать от их имени. Однако после выборов эти представители сами попадают под влияние лоббирующих организаций и групп, и, таким образом, воля народа перестает быть основой для принятия решений в парламенте.

D. Возможные решения проблемы конфликта интересов в рамках немецкого законодательства

Ниже представлены возможные решения проблемы конфликта интересов в соответствии с рассмотренными выше примерами в немецкой государственной службе

и немецком законодательстве в целом.

I. Конфликт интересов в немецкой государственной службе

В немецком законодательстве не существует общепринятого определения термина «конфликт интересов». Однако ключевые элементы базового определения играют важную роль в толковании данного термина в немецкой государственной службе. Конфликт интересов предполагает конфликт между общественным долгом и частными интересами государственного чиновника, в котором частные интересы могут ненадлежащим образом влиять на исполнение им своих служебных обязанностей.[10]

В немецкой государственной службе можно выделить два основных типа конфликта интересов - совмещение должностей *(Ämterhäufung)*, с одной стороны, и классический конфликт личных интересов и общественных обязанностей, с другой стороны.

1. Совмещение должностей

Совмещение должностей характеризуется конфликтом двух общественных интересов. Совмещение должностей в немецкой государственной службе проявляется на разных уровнях. Это может произойти внутри одной федерации или между различными федерациями, в рамках одной из трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), равно как и между этими ветвями, особенно между законодательной и исполнительной.[11]

a) Членство в Парламенте и членство в Федеральном правительстве

Самый яркий пример совмещения должностей - членство в немецком Парламенте и одновременно членство в Федеральном правительстве, например, в качестве главы органа исполнительной власти. Работа в Парламенте, являющемся контролирующим органом согласно Статьям 67 и 68 Основного закона (*Grundgesetz*, далее - ОЗ)[12], и в то же самое время в Федеральном правительстве, которое является контролируемым органом, не гарантирует эффективного и надлежащего контроля и может вызвать конфликт интересов.

b) Двойное подчинение государственных служащих

---

[10] *Hammer*, Interessenkollisionen im Verwaltungsverfahren, insbesondere der Amtskonflikt, p. 14.
[11] *Reimer*, Die Bewältigung von Interessenkollisionen bei Amts- und Mandatsträgern, p. 84.
[12] Основной закон (*Grundgesetz*) на английском языке см.: http://www.oefre.unibe.ch/law/lit/the_basic_law.pdf, последний доступ 10.02.2007.

Совмещение должностей или скорее совмещение общественных интересов также проявляется тогда, когда государственные служащие делегируются в другие подразделения или участки работы под начало других руководителей, §§ 26, 27 Закона о федеральных государственных служащих (*Bundesbeamtengesetz*, далее - ЗФГС)[13]. В этом случае конфликт между лояльностью по отношению к обоим руководителям может вызывать конфликт интересов. Это особенно актуально в случаях, когда немецкие государственные чиновники участвуют в работе органов Европейского Сообщества, поскольку во многих случаях эти органы пользуются административным аппаратом на местах. Законом о государственной службе европейских стран разрешается сосуществование государственных служащих этих стран и делегированных им в подчинение национальных государственных служащих.[14] Однако Регламент 31, в котором прописаны кадровые нормы и правила для должностных лиц и условия трудоустройства других государственных служащих европейского экономического сообщества, [15] также предусматривает инструкции, целью которых является предотвращение ситуации злоупотребления служебным положением, связывая служащего обязательствами в интересах сообщества и отстраняя его от административных процедур, которые касаются его лично или его родственников (см. Статью 11 и последующие статьи Регламента).

2. Конфликт между личными и общественными интересами

Конфликт между личными и общественными интересами происходит тогда, когда государственный служащий при принятии решения руководствуется своими личными интересами, находясь при исполнении своих служебных обязанностей. В сферу личных интересов, помимо всего прочего, входят следующие: движимое имущество и интересы семьи, долговые и другие обязательства, религиозные, общественные или этнические объединения, профессиональные, партийно-политические и другие группировки, а также личные связи или отношения.

В этом случае часто используется неюридическое толкование термина «коррупция» для описания предвзятых действий и решений государственных чиновников. Основная проблема коррупции возникает тогда, когда решения чиновников покупаются теми, кто получает выгоду от этих решений. Примеры такого злоупотребления служебным положением можно найти в парламенте, члены которого получают деньги или какие-то другие выгоды за свои голоса.

Важную роль в этом контексте играет лоббирование. Оно может иметь форму личного обхаживания членов законодательных палат, общественных акций (например

[13] Bundesbeamtengesetz vom 14. Juli 1953, BGBl I 1953, 551, см.: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbg/gesamt.pdf, последний доступ 10.02.2007.

[14] *Reimer*, Die Bewältigung von Interessenkollisionen bei Amts- und Mandatsträgern, p. 148.

[15] См.: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1962/R/01962R0031-20060701-en.pdf, последний доступ 10.02.2007.

массовые демонстрации) или сочетать в себе публичные и частные действия (например, побуждение избирателей входить в контакт с их законными представителями).

II. Конфликт интересов и синдром вращающейся двери

В Германии не существует правовых норм, позволяющих решить проблему синдрома вращающейся двери. Чиновникам, оставившим свой пост, не запрещается работать в коммерческих компаниях. Запрет на совмещение некоторых должностей и соответствующее уголовное право применяются только при конфликте общественных и частных интересов чиновника, находящегося при исполнении служебных обязанностей.

1. Запрет на совмещение некоторых должностей

В Основном законе очень четко прописаны принципы несовместимости некоторых должностей. В Статье 55 ОЗ говорится, что президент не может быть членом законодательного органа, а также федерального или земельного правительства. Кроме того, президенту не разрешается занимать другой оплачиваемый пост или заниматься какой-либо иной деятельностью, а также участвовать в работе руководства какой-либо компании с целью извлечения прибыли. Это же правило применяется к канцлеру и министрам (см. Статью ОЗ). Независимость судебной власти прописана в Статье 97 ОЗ.

Таким образом, укрепляется конституционный принцип разделения ветвей власти, установленный Разделе 3 Статьи 20 ОЗ. Однако эти же принципы изложены и в правовых нормах, регулирующих положение министров и, в частности, судей.

2. Федеральный закон о членах парламента

Федеральный закон о членах парламента (*Abgeordnetengesetz*, далее - ФЗЧП) устанавливает правила в отношении внешней деятельности членов парламента (ЧП) (см. §§ 44 а и последующие), гарантируя, таким образом, их независимость. Члены парламента Германии должны предоставить президенту парламента декларацию о своих интересах, указав место работы, членство в правлении общественных и коммерческих компаний, участие в деятельности торговых организаций, контракты на оказание консультационных услуг и т.д. (см. § 44 ФЗЧП). Кроме того, они обязаны раскрывать свои внешние источники дохода, а также идентичность тех, кто оказывает финансовую поддержку в размере 5000 € за один раз или 10000 € за календарный год (§ 44 б ФЗЧП и § 4 Приложения 1 к Регламенту немецкого Парламента).[16] Более того,

[16] Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Bundestages vom 10. Dezember 1986, см.: http://www.unser-

им запрещено использовать свое членство в Парламенте в коммерческих делах (§ 5 Приложения 1 к Регламенту немецкого Парламента).

Кроме того, § 44 д ФЗЧП устанавливает правило сохранения служебной тайны и запрещает членам парламента разглашать какую-либо конфиденциальную информацию общественности или любому другому третьему лицу после ухода с поста.

3. Закон о федеральных министрах

Закон о федеральных министрах (*Bundesministergesetz* , далее -ЗФМ), категорически запрещает министрам занимать оплачиваемую должность, участвовать в торговой или любой-другой профессиональной деятельности, а также входить в состав правления коммерческой компании (§ 5). Министры могут только входить в наблюдательный совет компании с согласия Парламента (§ 5б Раздел 1 ЗФМ). Кроме того, министры обязаны уведомлять Парламент о полученных ими подарках и других вознаграждениях (Раздел 2 § 5 ЗФМ).

§ 6 ЗФМ устанавливает правило сохранения служебной тайны и запрещает министрам разглашать какую-либо конфиденциальную информацию общественности или любому другому третьему лицу после ухода с поста. Разглашение информации в судебных процедурах возможно только с разрешения Парламента. Таким образом, регулируется использование министрами внутренней информации. Однако остается неясным, как можно контролировать соблюдение этого правила.

4. Правило сохранения служебной тайны государственными служащими

§§ 61-63 ЗФГС устанавливают правило сохранения служебной тайны государственными служащими не только при исполнении ими служебных обязанностей, но также и после ухода с поста. Таким образом, гарантируется неразглашение внутренней информации государственными служащими третьим лицам.

5. Правовые нормы на земельном уровне

Соответствующие земельные законы о министрах также устанавливают запрет на совмещение должностей министрами и членами Парламента.[17] Они также обязывают министров раскрывать информацию о своей внешней деятельности, о полученных подарках и других видах вознаграждения.

parlament.de/download/SHOW/vertieftes_wissen/geschaeftsordnung/, последний доступ 10.02.2007.

[17] Например, §§ 5, 6 Закона о министрах земли Баден-Вюртемберг: http://www.verfassungen.de/de/bw/bw-ministergesetz91.htm, последний доступ 10.02.2007.

6. Заключение

Рассмотрев положения о несовместимости должностей, можно сделать вывод, что немецким законодательством охвачены не все случаи злоупотребления служебным положением, вызванные синдромом вращающейся двери.

a) Занятость в коммерческой компании после окончания срока службы

Федеральные и земельные законы содержат положения, запрещающие чиновникам заниматься внешней деятельностью во время исполнения служебных обязанностей. Эти правила очень четко прописаны для министров и членов парламента. Однако ни одно из этих положений не может быть применено в отношении чиновников или государственных служащих, оставивших свой пост. Следовательно, нельзя применить никаких санкций против бывшего чиновника, работающего в компании, деятельность которой он когда-то регулировал.

b) Использование внутренней информации

В соответствующих законах прописан запрет на разглашение служебной тайны, обязывающий чиновников и государственных служащих сохранять в секрете информацию, с которой они имели дело при исполнении служебных обязанностей. В отдельных случаях этот запрет может помешать чиновнику раскрыть внутреннюю информацию своему новому частному работодателю, однако при этом нельзя проверить, насколько эффективно соблюдается этот запрет. Единственным способом предотвращения конфликта интересов в этих случаях является уголовное наказание чиновников. Однако, прежде чем начать уголовное судопроизводство, необходимо доказать факт нарушения закона, например, мошенничества, а это - довольно сложный вопрос.

III. Конфликт интересов и вторичная занятость чиновников

В последние годы вторичная занятость стала актуальным явлением в немецкой государственной службе в связи с потребностью чиновников в самореализации в свободное время или членством в объединениях и ассоциациях. Финансовые интересы также играют важную роль в данном вопросе.

Вторичная занятость на федеральном уровне регулируется ЗФГС.[18] Только некоторые виды внешней деятельности, в силу своего характера, не предполагают возможности злоупотребления служебным положением. Это деятельность в

[18] См. Приложение I.

профсоюзах и профессиональных объединениях чиновников, а так же занятия искусством, наукой и чтением лекций.

1. Вторичная занятость на федеральном уровне

Вторичная занятость государственных служащих на федеральном уровне регулируется §§ 64 и последующими параграфами ЗФГС. Вторичная занятость может подразделяться на четыре категории:

- вторичная занятость в рамках государственной службы, § 64 ЗФГС,
- вторичная занятость, требующая разрешения, § 65 ЗФГС,
- вторичная занятость, требующая уведомления,
- вторичная занятость, не требующая разрешения, § 66 ЗФГС.

a) Вторичная занятость в рамках государственной службы, § 64 ЗФГС

Согласно § 64 ЗФГС чиновник обязан принять второе место работы в рамках государственной службы по требованию своего начальника. Вторичная занятость в рамках государственной службы разрешается в том случае, если она соответствует образованию чиновника и его профессиональной квалификации, а так же чрезмерно не обременяет его.

b) Вторичная занятость, не требующая разрешения, § 66 ЗФГС

Вторичная занятость, не требующая разрешения, § 66 ЗФГС, влючает следующие виды деятельности:

- бесплатная деятельность (пункт 1 Раздел 1 § 66 ЗФГС) за исключением предпринимательской деятельности, деятельности в рамках свободных профессий и участия в структуре коммерческой компании;
- управление собственными средствами и имуществом (пункт 2 Раздел 1 § 66 ЗФГС);
- научная или творческая деятельность, если она не приносит вознаграждения (пункт 3 Раздел 1 § 66 ЗФГС);
- занятость в качестве эксперта или консультанта в высших учебных заведениях и научных учреждениях, если она не приносит вознаграждения (пункт 4 Раздел 1 § 66 ЗФГС);
- деятельность в учреждениях взаимопомощи и профсоюзах чиновников, если

она не приносит вознаграждения (пункт 5 Раздел 1 § 66 ЗФГС).

c) Вторичная занятость, требующая уведомления

Согласно Разделу 2 § 66 ЗФГС чиновник обязан уведомить своего начальника о работе в научных учреждениях (пункты 3 и 4 Раздел 1 § 66 ЗФГС) и профсоюзной деятельности (пункт 5 Раздел 1 § 66 ЗФГС), если эта работа оплачивается, или если чиновник получает какие-либо другие виды вознаграждения. Уведомление должно быть сделано до начала работы с указанием характера деятельности и ожидаемого дохода. О любых изменениях в объеме работы или размере дохода также должно сообщаться.

Тем не менее, компетентные органы при определенных обстоятельствах могут потребовать предоставления информации о вторичной занятости, не требующей получения разрешения. Более того, они могут запретить чиновнику заниматься этой деятельностью, если она мешает чиновнику исполнять свои служебные обязанности.

Уведомление о вторичной занятости должно быть сделано в письменной форме до начала соответствующей деятельности. Оно должно содержать информацию о самой работе, времени, которое она потребует, имя работодателя и размер ожидаемого дохода или вознаграждения. После уведомления своего руководителя о вторичной занятости, чиновник может приступить к этой деятельности без какого-либо разрешения со стороны соответствующих органов. Однако начальник может запретить ему заниматься этой деятельностью, если она, во всей видимости, может затруднить исполнение чиновником служебных обязанностей и обязательств. Для того чтобы оценить влияние вторичной занятости на выполнение служебных обязанностей чиновника, руководитель может потребовать от него дополнительную информацию о втором месте работы.

d) Вторичная занятость, требующая разрешения, § 65 ЗФГС

Процедура рассмотрения вопросов о вторичной занятости подробно прописана в § 65 ЗФГС. Отказ возможен только в том случае, если есть основания полагать, что эта деятельность может повлиять на чиновника и принести вред общественным интересам.

Согласно Разделу 1 § 65 ЗФГС получение разрешения требуется в отношении тех видов вторичной занятости, которые не указаны в Разделе 1 § 66 ЗФГС. Не требует разрешения неоплачиваемая деятельность, опекунство и уход за родственниками - эта деятельность подлежит уведомлению.

Вторичная занятость может быть запрещена, если она может повлиять на работу чиновника и привести к конфликту интересов. Согласно Разделу 2 § 65 ЗФГС причины отказа могут быть, например, следующими:

- объем работы может помешать чиновнику исполнять свои служебные обязанности;
- существует конфликт между общественными и частными интересами чиновника;
- вторичная деятельность чиновника затрагивает те же вопросы, что и ведомство, в котором он работает;
- вторичная занятость может повлиять на беспристрастность и нейтралитет чиновника;
- вторичная занятость может поставить чиновника в узкие рамки и подвергнуть опасности исполнение им своих служебных обязанностей;
- вторичная занятость может дискредитировать государственную службу в целом.

Разрешение дается на определенный срок и может сопровождаться некоторыми ограничениями. Кроме того, разрешение может быть отменено при появлении причин для отказа уже после того, как чиновник приступил к деятельности. Вторичная занятость разрешается только в свободное от основной работы время за исключением некоторых случаев при особых обстоятельствах (Раздел 2 § 65 ЗФГС).

2. Вторичная занятость на земельном уровне

Правовые нормы в отношении внешней деятельности и вторичной занятости государственных служащих на земельном уровне подобны тем, которые были изложены выше. В некоторых случаях вторичная занятость имеет еще больше ограничений из-за специфического характера служебных обязанностей, например, судей.

3. Принятие подарков

ЗФГС регулирует также вопросы, связанные с получением подарков государственными служащими. § 70 ЗФГС запрещает им принятие подарков или денежного вознаграждения в связи с исполнением ими служебных обязанностей, поскольку подарки, как и другие выгоды, увеличивают подозрения в злоупотреблении служебным положением. Поэтому они позволяются только в исключительных случаях со строгими ограничениями и с разрешения соответствующего органа власти.

4. Дисциплинарные меры

Дисциплинарный закон имеет дело с последствиями нарушений в системе государственной службы. Дисциплинарные меры всегда основаны на положениях Закона о федеральных государственных служащих или действующих законах федеральных земель, согласно которым государственные служащие совершают дисциплинарное нарушение преднамеренно или по халатности.[19] При наличии достаточных оснований подозревать служащего в неисполнении обязанностей, например, в части его беспристрастности, наниматель обязан инициировать дисциплинарное разбирательство и установить факт нарушения в ходе разбирательства.

Федеральный дисциплинарный закон (*Bundesdisziplinargesetz*, далее - ФДЗ) [20] предусматривает пять дисциплинарных мер, которые после надлежащей проверки всех фактов могут быть применены к государственному служащему в зависимости от серьезности проступка: выговор, штраф, сокращение размера оплаты труда, понижение в должности и увольнение со службы (§ 5 и последующие параграфы ФДЗ). Однако увольнение со службы применяется только в том случае, если государственный служащий вышел из доверия начальства или широкой общественности после серьезного нарушения обязанностей.

5. Заключение

Вопросы членства чиновников в политических партиях или их участия во внешней деятельности регулируются § 64 и последующими параграфами ЗФГС [21].

Если государственный служащий занимается партийной деятельностью в рабочее время, это препятствует исполнению им своих служебных обязанностей. Поэтому, в соответствии с Разделом 2 § 66 ЗФГС, соответствующие органы могут запретить ему заниматься внешней деятельностью. В случае неповиновения начальник государственного служащего может инициировать дисциплинарное разбирательство.

Другие виды внешней деятельности подробно прописаны в § 64 и последующих параграфах ЗФГС. Контроль за соблюдением этих положений возлагается на начальника чиновника и соответствующие органы власти. Поскольку начальник может лучше других оценить, насколько внешняя деятельность чиновника влияет на его основную работу, эффективный контроль гарантирован.

IV. Конфликт интересов у чиновников, являющихся акционерами

---

[19] *Federal Ministry of the Interior*, The public service in Germany, p. 42 *(Федеральное министерство внутренних дел, Государственная служба Германии)*.

[20] Bundesdisziplinargesetz vom 9. Juli 2001, BGBl. I 2001, 1510 см.: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bdg/gesamt.pdf, последний доступ 10.02.2007.

[21] См. Приложение I.

коммерческих компаний

Если чиновник в Германии является акционером компании, это рассматривается как вторичная занятость, не требующая разрешения (управление собственными средствами и имуществом, пункт 2 Раздел 1 § 66 ЗФГС). Только в исключительных случаях при определенных обстоятельствах эта деятельность может быть запрещена, или чиновник отстраняется от участия в административных процедурах.

Закон об административной процедуре (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, далее – ЗАП)[22] (§ 20 и § 21) содержит определенные ограничения в отношении чиновников, которые могут участвовать в административной процедуре. §§ 20 и 21 ЗАП применяются в ходе осуществления всей административной процедуры. Согласно этим статьям от участия в процедуре отстраняются предубежденные чиновники, которые влияют на процесс принятия административных решений или участвуют в нем.

1. Отстранение чиновников от участия в административной процедуре

§ 20 ЗАП устанавливает неоспоримую презумпцию предвзятости чиновника. Если к чиновнику применима хотя бы одна из причин конфликта интересов согласно § 20 ЗАП, то его предвзятость не требует доказательств.[23] Приведенный в § 20 ЗАП перечень причин является исчерпывающим. Чиновники, которые сами участвуют в административной процедуре и которые являются родственниками участников административной процедуры, а также чиновники, которые могут извлечь выгоду или пострадать в результате предпринимаемых действий или решений, отстраняются от участия в административной процедуре. Из процедуры исключаются также те, кто уже были вовлечены в соответствующее дело или высказали свое мнение по соответствующему вопросу.

2. Опасение относительно предвзятости чиновника

§ 21 ЗАП позволяет отстранить от участия в процедуре чиновника, даже если ни одна из причин, изложенных в § 20 ЗАП, к нему не применима. Поэтому конфликт интересов существует и там, где можно обосновать наличие опасений в предвзятости чиновника, или если участник утверждает, что такие основания существуют. Основания для предвзятости могут вытекать из личности чиновника или из манеры его служебного поведения. Кроме того, любой человек, вовлеченный в административное разбирательство, может сообщить руководителю ведомства о причинах, которые

[22] Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976, BGBl. I 1976, 102 см.: http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Gesetze/APA__englisch,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/APA_englisch.pdf, last access 10.02.2007.

[23] *Maier*, Befangenheit im Verwaltungsverfahren, p. 53.

подтверждают опасения в наличии предвзятости в ходе исполнения служебных обязанностей, и, таким образом, отстранить этого человека от всякого участия в административном процессе (§ 21 ЗАП).

3. Последствия

Административные решения, принимаемые чиновником, который сам вовлечен в эту административную процедуру, по закону не имеют юридической силы (Раздел 1 § 44 ЗАП). В других случаях причастность предвзятого чиновника может привести к возможности обжалования принятого решения административным судом.[24] Однако, если конфликт интересов не повлиял на исполнение чиновником своих служебных обязанностей, решение не может быть отменено (§ 46 ЗАП).

F. Лоббирование

Несмотря на то, что лоббирование присутствует в политической деятельности постоянно, в Европейском союзе и Германии разработано недостаточно правовых мер, позволяющих контролировать это явление.

I. Лоббирование в Европейском союзе

В Брюсселе лоббирование появилось в конце 1970-ых. До этого времени нормой являлось «дипломатическое лоббирование» на высшем уровне. В системе государственной службы организованных лоббистов было мало, за исключением отдельных представителей бизнеса. Событием, которое вызвало вспышку лоббирования, стали первые прямые выборы в Европейский парламент в 1979 г. К тому времени компании ощущали потребность в присутствии своих опытных представителей в парламенте, чтобы можно было знать, что происходит Брюсселе. Таким образом, в основе лоббирования была заложена потребность в информации. После этого возникла потребность в активном и эффективном влиянии на законодательный процесс.

Следующим важным этапом в развитии лоббирования было принятие Единого европейского закона 1986 г., который дал возможность принятия решений в Совете квалифицированным большинством голосов и усилил роль парламента, в результате чего законодательство ЕС стало еще более сложным, а лоббирование – важным и привлекательным для участников процесса. Иными словами, чем сильнее становился ЕС в качестве политического игрока на мировой арене, а не просто организацией государств-членов, чем шире становилось его политическое влияние, тем более привлекательной мишенью он был для лоббирования. С расширением ЕС в 2004 г.

[24] *Maier*, Befangenheit im Verwaltungsverfahren, p. 80.

наступил следующий этап, привнесший не только больше игроков и участников, но и широкий спектр различных политических культур и традиций.

Разрозненный характер институциональной структуры ЕС обеспечивает многочисленные каналы, через которые организованные заинтересованные группы могут оказывать влияние на процесс принятия решений. Лоббирование имеет место как на самом европейском уровне, так и на уровне национальных государств. Самыми важными мишенями для лоббистов являются Европейская комиссия, Европейский совет и Европейский парламент.

Европейская комиссия в настоящее время работает над созданием реестра лоббистских организаций, поскольку лоббирование приобрело еще больше влияния в Европейском союзе.[25] В связи с тем, что многие лоббирующие группы и организации усилили свое присутствие в Брюсселе, Европейскому союзу необходимо «очистить» свои ряды и перейти на принципы прозрачности.

II. Лоббирование в Германии

Структура лоббирования в Германии не однородна. Лоббирование осуществляется специальными общественными организациями, независимыми организациями и такими классическими лоббистскими организациями, как профсоюзы, ассоциации предпринимателей и церкви.

Лоббирование может привести к конфликту интересов и даже к коррупции. Одним из способов оказания влияния на чиновников, который может привести к конфликту интересов, является организация информационных мероприятий с бесплатной едой для чиновников. Этот довольно безобидный способ лоббирования может, однако, оказаться весьма опасным. Еще одной формой лоббирования является финансовая поддержка, оказываемая лоббистскими организациями чиновникам. Однако, этот способ влияния на процесс принятия решений трудно обнаружить. В немецком законодательстве существуют положения, которые устанавливают правила в отношении принятия подарков государственными служащими, поскольку подарки и другие выгоды увеличивают подозрения в злоупотреблении служебным положением (см., например § 70 ЗФГС). Поэтому они позволяются только в исключительных случаях со строгими ограничениями.

III. Список лоббирующих групп и организаций

Согласно Приложению 2 Регламента немецкого Парламента *(Бундестага)*, каждый год составляется общественный список всех групп, желающих представлять и защищать свои интересы в Парламенте или Федеральном правительстве.

[25] EurActiv available at http://www.euractiv.com/de/pa/lobbying-eu-initiative-mehr-transparenz/article-140896, last access 10.02.2007.

Представители влиятельных групп, вошедшие в этот список, получают пропуск в здания парламента и имеют право быть выслушанными в парламентских комитетах. Они должны предоставить о себе следующую информацию: название и место нахождения группы, состав совета директоров и руководства, сфера интересов, число членов, имена назначенных представителей, место нахождения офиса группы или объединения в Федеральном правительстве или Парламенте. Однако, этот общественный список не имеет никакой юридической силы. Он составляется для того, чтобы сделать влиятельные группы ясно видимыми в правовом поле и собрать информацию о них для работы Парламента и его комитетов, которая будет предоставляться им по требованию. Регистрация не дает группе никаких преимуществ на парламентских слушаниях. Парламент может в одностороннем порядке объявить пропуск в здания Парламента недействительным, а также пригласить на свои заседания экспертов и ассоциации, которые не зарегистрированы в списке, если посчитает это необходимым. Список публикуется в Федеральном Бюллетене. Однако многие члены Парламента сами являются членами профсоюзов и ассоциаций предпринимателей.

Заключение

Потенциальный конфликт интересов может возникнуть в самых разных ситуациях в системе государственного управления. Чтобы не допустить потери доверия к государственной службе, эти ситуации следует своевременно выявлять и предотвращать посредством эффективного соблюдения законодательных норм. Поэтому применяемые нормы и инструкции должны быть приспособлены к конкретной ситуации злоупотребления служебным положением, а для успешного предотвращения конфликта интересов в долгосрочной перспективе требуется четкая система правил.

Правовые нормы по злоупотреблению служебным положением в Германии отличаются по своей силе и предусматриваемым в них последствиям, однако они дополняют друг друга в отношении предотвращения столкновений между частными и общественными интересами. Инструкции о несовместимости некоторых должностей и соответствующее уголовное право просто запрещают смешивать общественные интересы с частными. Последствиями могут быть потеря официального поста или уголовное наказание. Инструкции, согласно которым некоторые чиновники отстраняются от участия в административных процедурах, не предусматривают потерю должности. Однако, они запрещают предубежденному чиновнику принимать решения или каким-то иным образом влиять на административный процесс. Правовые нормы, регулирующие внешнюю деятельность чиновников, помогают уменьшить риск злоупотребления служебным положением, позволяя им избежать ситуации, когда необходимо делать выбор между общественными и другими денежными интересами. Инструкции в отношении принятия подарков и других выгод не такие строгие.

Чиновникам запрещается принимать подарки или другие выгоды. Нарушение этого правила приводит к дисциплинарным разбирательствам, но, по большей части, влияет на отношения между нанимателем и государственным служащим. Однако трудность состоит в том, как установить, был ли принят подарок или какая-то другая денежная или иная выгода, и повлияло ли это на действия чиновника.

Для того чтобы Российской Федерации создать последовательное законодательство о злоупотреблении служебным положением в государственной службе, нужно не только усовершенствовать систему норм и правил в отношении конфликта интересов, но и способствовать более глубокому осознанию данной проблемы госслужащими, что поможет более оперативно выявлять случаи злоупотребления служебным положением.

Сокращения

ЗФГС Закон о федеральных государственных служащих (”Bundesbeamtengesetz”)

ЗФМ Закон о федеральных министрах (”Bundesministergesetz”)

ЗАП Закон об административной процедуре (”Verwaltungsverfahrensgesetz”)

ФДЗ Федеральный дисциплинарный закон (”Bundesdisziplinargesetz”)

ФЗЧП Федеральный закон о членах парламента (“Abgeordnetengesetz”)

ОЗ Основной закон (”Grundgesetz”)

ЧП Член парламента

Литература

von Armin, Hans Herbert/ Korruption – Begriff, Bekämpfungs- und

Heiny, Regina/ **Ittner,** Stefan Forschungslücken, 2nd edition, Speyer 2006

Bertok, Janos OECD Report on Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003 *(Доклад ОЭСР об управлении конфликтом интересов в государственной службе)*

Doig, Alan/ **Riley,** Stephen Corruption and Anti-corruption Issues: Issues and Case Studies from Developing Countries *(Вопросы коррупции и борьбы с коррупцией: примеры из опыта развивающихся стран)*

Peele, Gillian/ **Kaye,** Robert Regulating Conflict of Interests: Securing Accountability in the Modern State, 2006 *(Регулирование конфликта интересов: обеспечение подотчетности в современном государстве)*

Федеральное министерство

внутренних дел Государственная служба Германии

Hammer, Wolfgang Interessenkollisionen im Verwaltungsverfahren, insbesondere der Amtskonflikt, Pfaffenweiler 1989

Maier, Tanja Befangenheit im Verwaltungsverfahren – Die Regelungen der EU-Mitgliedstaaten im Rechtsvergleich, Berlin 2001

OECD Observer OECD Guidelines for Managing Conflict of Interests in the Public Service, 2005 *(Руководство ОЭСР об управлении конфликтом интересов в государственной службе)*

Office of General Counsel of the California State University Conflict of Interests Handbook, 2004 *(Руководство по конфликту интересов)* *(Генеральная консультационная служба при Калифорнийском государственном университете)*

Reimer, Ekkehart Die Bewältigung von Interessenkollisionen bei Amts- und Mandatsträgern, München 2005

Tiede, Wolfgang Rechtliche Rahmenbedingungen für Public Private Partnerships bei Infrastrukturprojekten in der Russischen Föderation ("Legal Framework for Public Private Partnerships in Infrastructure Projects in the Russian Federation") *(Правовая основа для создания государственно-частных партнерств в рамках проектов по развитию инфраструктуры в Российской Федерации)*, JOR (Jahrbuch für Ostrecht), Bd. VIII/2 (2007), S. 7-24.

ANNEX I – §§ 64 – 69 of the German Act on Federal Civil Service (*Bundesbeamtengesetz*)[26]

[26] Bundesbeamtengesetz vom 14. Juli 1953, BGBl I 1953, 551, available at http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbg/gesamt.pdf, last access 22.12.2006.

Section III: Legal Status of Civil Servants

1. Duties

e) Secondary Employment and Activities after Quitting Office

§ 64

A civil servant is obliged to take up secondary employment (position or activity) within public service by request of the superior authority if this employment corresponds with the official's education or professional qualification and does not burden the official excessively. The superior authority can delegate its responsibilities to a subordinate authority.

§ 65

(1) Secondary employment not listed in § 66 Section 1 is subject to approval unless it is obligatory according to § 64. Secondary employment does not include honorary *(gratuitous)*[27]activity, guardianship, patronage, and care for relatives without payment; these activities are subject to notification in writing.

(2) Permission is refused if there are grounds to believe that the official and public interests are affected by the secondary employment. The reasons for denying the approval can be as follows:

1. The type and scope of the secondary employment might affect the civil servant's the duly performance of public duties;

2. The secondary employment might lead to a conflict between the civil servant's private and public interests;

3. The secondary employment deals with the matters that the civil servant's authority deals or might deal with;

[27] This word and some words further in the text are italicized by the translator.

4. The secondary employment might affect the civil servant's impartiality and neutrality;

5. The official might be limited by the secondary employment in a way that endangers the performance of his/her public duties in the long-term;

6. The secondary employment might affect the image of public service.

Approval is generally denied when the secondary employment takes over the principal employment due to its nature, type, scope, duration or frequency. The reason given in clause 1 is considered valid if the time spent on one or several outside activities during a week is more than one fifth of the normal weekly working hours. The approval is given for a period of not longer than five years and can be subject to extra requirements and conditions. Should the approval concern the civil servant's involvement in the settlement of disputes, the period mentioned in the previous sentence only starts at the beginning of the settlement process, of which the official should notify his/her superior according to the second sentence of Section 6. The approval can be revoked if public duties are affected by the secondary employment after its approval.

(3) The secondary employment which was not requested, suggested or induced by the civil servant's superior and which, according to this superior, should not lead to a conflict of interests, can only be carried out outside the official's usual working hours. Exceptions are allowed under very special circumstances, in particular, if this activity is in the public interests and not in conflict with the official duties, and if the working time it takes is worked off.

(4) The approval is given by the superior authority. It can delegate this responsibility to a subordinate authority.

(5) A civil servant can only use his/her employer's offices, staff or materials in secondary employment if it is in the public or scientific interests and if it is permitted by the employer, with a commensurate remuneration paid by the official. The size of remuneration depends on the costs incurred by the employer and a special advantage received by the official as a result of this use.

(6) Applications for approval (Section 1) or exceptional approval (sentence 2 Section 3),

the corresponding decisions, as well as secondary employment requests, should all be made in writing. The civil servant should provide all the information his/her superior needs to make a decision, namely, about the type and scope of the employment, the size of remuneration and other kinds of material advantages received by the official in connection with the employment; the official must also give notice of any change in the above in writing. Should there be a conflict of interests seen (sentence 1 Section 3), documented evidence must be provided.

(7) Approvals granted before the Second Law on Secondary Employment Restriction of 9 September 1997 came into effect (Federal Law Bulletin I, p. 2294) become ineffective five years after the date of their issue, but not later than 30 June 1999. § 65 Section 2 Sentence 6 is valid accordingly.

§ 66

(1) The following types of secondary do not require approvals:

1. gratuitous secondary employment, except for:

a) activities not listed in Sentence 2 Section 1 § 65 (guardianship, patronage and care), as well as execution of will,

b) commercial activity, freelance work[28] or co-operation with somebody engaged in these activities,

c) membership in a body of a profit-making company, except for co-operatives, as well as managing somebody else's assets,

2. management of the civil servant's own assets or the assets he/she enjoys,

3. literary, scientific and artistic activities or lecturing,

[28] Examples of freelance workers are lawyers, doctors, architects – *translator's note*.

4. when lecturers at state higher education establishments or Bundeswehr higher education establishments, as well as civil servants at scientific institutions, are employed as experts or consultants and this employment is connected with their own academic or research tasks,

5. activities advocating professional interests in self-help institutions of civil servants, labour unions of civil servant and trade unions.

(2) If the activities specified in clauses 3 and 4 of Section 1 and those in self-help institutions according to clause 5 of Section 1 are remunerated or give the civil servant a material advantage, he/she must in each particular case, prior to taking up this activity, notify his/her authority in writing of such details as, in particular, the type and scope of the secondary employment, the size of expected remuneration and material advantages; the civil servant must also give notice of any change in the above in writing. The responsible authority, provided there is good reason, can also demand that the official gives written notice of secondary employment that is free of approval, namely, of its type and scope. Such employment can be prohibited fully or partially if it prevents the official from performing his/her public duties.

(3) The rule of notification specified in the first sentence of Section 2 is also valid for any secondary employment taken up before the Second Law on Secondary Employment Restriction of 9 September 1997 came into effect (Federal Law Bulletin I, p. 2294), and continued after that date.

§ 67

If a civil servant is called to account for his/her activity on the board, supervisory board or another body of a company or partnership, co-operative or enterprise of any other legal status, provided this activity was requested, suggested or induced by the official's superior, he/she can demand indemnity from his/her employer. In case the damage was caused deliberately or through gross carelessness, the employer does not have to indemnify unless the official acted by his/her superior's request.

§ 68

When a civil servant quits office, he/she also quits any secondary employment he/she

had to take up in connection with his/her principal employment or by request, at the suggestion of, or by inducement from his/her superior, unless stipulated otherwise.

§ 69

The Federal Government publishes a regulation that specifies all the details on secondary employment for civil servants necessary for compliance with §§ 64-68. Namely, this regulation specifies:

1. what types of activities are considered as public service in the present context or equivalent to it,

2. whether a civil servant receives any remuneration for the secondary employment taken up within public service or the employment requested, suggested or induced by his/her superior, what is the size of remuneration, and whether he/she should waive it,

3. what groups of civil servants have to seek permission to take up activities indicated in clauses 2 and 3, Section 1, § 66, if it is required by their office,

4. under what conditions a civil servant can use his/her employer's offices, staff or materials in carrying out secondary employment, and what remuneration they should pay to the employer. The size of remuneration can be set as a certain percentage of income derived from secondary employment prior to deductions; remuneration may not be required in case of gratuitous employment,

5. whether a civil servant, at the end of each calendar year, is obliged to notify his/her superior of any remuneration or material advantages received from secondary employment.

§ 69a

(1) If a retired civil servant or an ex-civil servant, being on social benefit, takes up some activity or finds employment outside public service within five years after quitting office, or three years if a civil servant retired at the end of a month when he/she was 65 years old, and this activity or employment are connected with his/her activities during the last five years before quitting office and can affect public interests, he/she is obliged to notify his/her

previous authority of this activity or employment.

(2) This activity or employment can be prohibited if there are grounds to believe that they can affect public interests.

(3) The decision of prohibition is made by the last superior authority; it *(prohibition)* is valid for not longer than five years after quitting office. The superior authority can delegate its responsibilities to a subordinate authority.

.