ди них наиболее значимыми являются: институционально-правовой, фактор исторического опыта (традиций), социального партнерства, равновесия сил, психологический.

В итоге разрешения конфликта достигается психологическое, процедурное и материальное удовлетворение запросов хотя бы одного из субъектов противостояния.

Проблема цивилизованного разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе остается весьма актуальной. Ее сложность и многоплановость обусловлены дефицитом соблюдения законности, служебной этики, человеческой культуры, кризисным состоянием экономики.

Усиление внимания государственной гражданской службы к профилактике и регулированию конфликтов позволит оздоровить ситуацию в обществе, преодолеть социально-экономический кризис.

Конфликт интересов в системе государственной службы нельзя рассматривать односторонне, как простое противоречие личных интересов государственного служащего и государства, общества, граждан и их объединений, социальных групп и т.п. Это сложное социальное явление, в котором переплелось множество различных факторов объективного и субъективного свойства. Только запретительными и рекомендательными мерами исключить появление конфликтов интересов в системе государственной службы невозможно. Необходимо прежде всего обратить внимание на формирование адекватной государственным и общественным интересам внутренней и внешней среды государственной службы, профессионализма государственного служащего, в основе мотиваций должностного поведения которого будут находиться принципы служения российскому государству и обществу, соблюдение законности и уважение гражданских прав и свобод личности.

Практика ограничений бюрократии за рубежом

Елена КРЫЛОВА – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Изучение зарубежного опыта правового регулирования ограничений, связанных с государственной гражданской службой, позволяет актуализировать вопросы внедрения в отечественную практику наиболее адаптивных демократических правовых процедур и механизмов. Полезным представляется опыт государств, в которых сложились эффективные демократические модели государственной службы, – Германии, Франции и США. Для стран англосаксонской правовой системы (системы общего права) характерно большое число нормативных правовых актов, касающихся правового регулирования государственных слу-

жебных отношений. Однако в настоящее время просматривается тенденция к созданию унифицированной системы законодательства в этой сфере. Например, большинство нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу в США, инкорпорированы в Свод законов. В Канаде в результате инкорпорации ряда законов о государственной службе 7 ноября 2003 г. был принят Закон «О модернизации государственной службы».

В странах европейской континентальной (романо-германской) правовой системы основой правового регулирования государственных служебных отношений, как правило, являются конституция и комплексные законы.

В Германии принципы, на которых строится законодательство о государственной службе, закреплены в Основном законе (Конституции) 1949 г. Базовым как для Федерации, так и для земель является рамочный Закон от 1 июля 1957 г. «Об унификации законодательства о чиновниках».

Во Франции основные нормативные акты в сфере государственной службы представлены Общим статутом публичной службы, содержащимся в четырех законах: Законе от 13 июля 1983 г. «О правах и обязанностях чиновников»; Законе от 11 января 1984 г., содержащем положения статута «О центральной публичной службе»; Законе от 26 января 1984 г., содержащем положения статута «О местной государственной службе», и в Законе от 9 января 1986 г. «О больничной государственной службе».

В Германии положения, касающиеся института государственной службы, содержатся практически во всех разделах Основного закона (Конституции) от 23 мая 1949 г. [1, с.114], которые в совокупности и составляют основы законодательства о государственной службе страны.

Согласно ч. 3 ст. 1 Основного закона (Конституции) «... основные права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право». Однако их осуществление может быть ограничено, если этого требует обеспечение принципов «профессиональной государственной службы» (ч. 4 и 5 ст. 33).

Основополагающим нормативным правовым актом, устанавливающим ограничения для государственных служащих, является Рамочный закон «Об унификации законодательства о чиновниках» от 1 июля 1957 г. (с изменениями от 27 декабря 2004 г.) [2], предписания первой главы которого обязательны для законодательства всех земель Германии.

Согласно первому титулу Рамочного закона «Общие положения», федеральным служащим считается лицо, находящееся в «публично-правовых отношениях службы и верности» с Федерацией, либо с непосредственно подчиненной Федерации «корпорацией, учреждением или организацией публичного права». Служащий, подчиняющийся Федерации, является непосредственно федеральным служащим, а имеющий подчиненную корпорацию именуется косвенным федеральным служащим.

В Рамочном законе особо подчеркивается, что государственным служащим может быть только профессионально пригодное лицо, обладающее соответствующими способностями и трудовыми достижениями,

предприятий, за исключением товариществ, а также деятельности, связанной с доверительным управлением;

- управления собственным или принадлежащим ему по праву пользования имуществом;
- занятий литературой, научной деятельностью, изобразительным искусством или преподаванием;
- участия в деятельности профессиональных союзов и организаций по защите интересов чиновников.

Однако, установив исключения, законодатель тем не менее делает оговорку, что и такая, не требующая специального разрешения, деятельность может быть запрещена. Речь идет о деятельности, которая «по своему характеру и масштабам требует от служащего настолько значительных затрат труда, что это мешает ему должным образом выполнять свои основные служебные обязанности; несовместима с его служебными обязанностями и может стать причиной конфликта интересов; осуществляется в сфере непосредственной или потенциальной ответственности ведомства, в котором он работает; может помешать объективно и беспристрастно принимать решения; может нанести урон престижу государственной службы» (п. 2 параграфа 42 Рамочного закона Германии «Об унификации законодательства о чиновниках»).

Государственные служащие Германии имеют ограничения осуществления иных видов деятельности в

го закона они могут заниматься иными видами деятельности «в особых случаях, если речь идет о государственных интересах или имеются другие веские причины и если отвлечение государственного служащего на другие виды деятельности не мешает выполнению им своих непосредственных обязанностей, а время, в течение которого он отсутствовал на службе, будет впоследствии отработано».

Заявления о выдаче разрешения на совмещение служебной и иной деятельности или на получение, в качестве исключения, права использовать основное рабочее время для занятий иными видами деятельности и вынесенные по ним решения оформляются в письменной форме. При этом государственный служащий Германии должен предоставить всю необходимую для принятия соответствующего решения информацию, прежде всего о характере, масштабах своей дополнительной деятельности, полученных в связи с ней доходах и материальной выгоде; он должен также незамедлительно в письменной форме сообщить вышестоящему руководству о любых происходящих изменениях (п. 5 параграфа 42 Рамочного закона Германии). Наличие этого требования является гарантией защиты для гражданского служащего от необоснованных действий со стороны принимающего решение руководителя, а для государства — от неправомерного использования государственным служащим предоставленного ему права (получение неправомерных доходов; нанесение урона престижу государственной службы).

Законодательство Федеративной Республики Германии ограничивает право госслужащих принимать вознаграждения или подарки за выполнение своих служебных обязанностей, в том числе и после прекращения служебных отношений (параграф 43 Рамочного закона). Исключения допускаются только с согласия настоящего или бывшего руководства.

Ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются в Германии соответствующим жалованием и другими выплатами, а также гарантиями для государственных служащих, обеспечивающими стабильность служебного положения, продвижение по службе, а также достойный уровень жизни их семьям.

Основные принципы государственной службы Франции закреплены в Конституции от 4 октября 1958 г., а также в Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. и в Преамбуле Конституции от 27 октября 1946 г. [1, с.52-84]

Нормативным правовым актом, устанавливающим ограничения, связанные с государственной службой Франции, является Общий статут публичной службы, который носит обобщающий характер и применяется ко всем государственным служащим вне зависимости от их должности или ранга в административной иерархии [3]. Положения Общего статута содержатся в четырех законах, составляющих четыре раздела статута: Законе от 13 июля 1983 г. «О правах и обязанностях чиновников»; Законе от 11 января 1984 г. «О центральной публичной службе»; Законе от 26 января 1984 г. «О местной публичной службе»; Законе от 6 января 1986 г. «О больничной государственной службе».

ет бороться с безработицей. Во-вторых, помогает предотвратить нечестную конкуренцию со стороны государственных служащих, главным образом вовлеченных в выполнение технических работ (например, использование оборудования и технических средств административного органа для оказания частных услуг, по более низкой цене, чем самозанятые специалисты).

31 3 ж а

Однако в 1983 г. французским законодателем были сформулированы следующие исключения из общих ограничений:

1) государственные служащие Франции могут заниматься научно-исследовательской, литературной и художественной деятельностью. Например, государственный служащий может написать книгу и продать ее. Вместе с тем производственная деятельность в любой из перечисленных областей должна оставаться независимой. Поы Ё6св5361им и .021 -0 T923 TD [(

должна быть направлена против интересов государства;

3) государственным служащим, занятым неполный рабочий день, предоставлено право заниматься предпринимательской деятельностью.

Однако для обеспечения законности такого рода деятельности должны быть соблюдены следующие условия: государственный служащий обязан уведомить свое начальство в письменной форме до начала деятельности; эта деятельность должна быть совместима с обязанностями государственного служащего; частная деятельность не должна влиять на надлежащее выполнение государственным служащим служебных обязанностей, его независимость.

Определенный интерес представляет французская правовая доктрина в отношении политической деятельности государственных служащих, которая исходит из принципа общей лояльности чиновника по отношению к государству. Лояльность в данном случае носит пассивный характер, она не требует активного выражения – вступления в правящую партию или поддержки правительственного курса, но понимается как верность нации и Конституции Французской Республики.

Декларируя свободу политических взглядов чиновников, французская правовая доктрина ограничивает ее так называемой обязанностью сдержанности во время службы. На государственной службе рекомендуется отказаться от открытого выражения своих политических, философских или религиозных убеждений [4].

Анализ законодательства Французской Республики показывает, что права и свободы гражданских служащих в сфере труда в целом не ограничены. Государственные служащие имеют право на создание профсоюзов, на забастовку. Во Франции запрещено одновременно находиться на государственной службе и заниматься иной деятельностью, связанной с получением внешнего дохода.

Правовому регулированию государственной службы и статусу государственного служащего уделяется самое пристальное внимание в законодательстве США. Эти вопросы в основном инкорпорированы в пятый титул Свода законов США «Государственные органы и служащие» (сразу после таких титулов, как «Общие положения», «Конгресс», «Президент», «Флаг и печать»), причем первые шесть титулов посвящены законам общего, основополагающего характера, тогда как остальные, не имеющие, по мнению законодателя, такой важности, публикуются в алфавитном порядке [5].

В Соединенных Штатах Америки федеральным государственным служащим может называться любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации. Одним из принципов американской государственной службы является равенство возможностей при поступлении. Ответственные лица не имеют права проявлять дискриминацию в отношении какого-либо государственного служащего или кандидата на занятие должности по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, пола или национального происхождения, по признаку семейного положения или политической принадлежности (параграф 2302 титула 5 Свода законов США).

Законодательство США не содержит четкого перечня ограничений для государственных служащих. Отдельные ограничения (хотя этот термин отсутствует) политических прав установлены п. 8б параграфа 2301 титула 5 Свода законов США, в соответствии с которым служащим запрещается использовать свое служебное положение или влияние для вмешательства или воздействия на результаты выборов или на выдвижение кандидатов во время избирательных кампаний.

Закон 1978 г. «О реформе гражданской службы» [6] также регулирует некоторые вопросы политической деятельности государственных служащих США, согласно которому, с определенными ограничениями, разрешается:

- регистрироваться и голосовать на любых выборах;
- выражать свое мнение как частного лица в узком кругу и публично по всем политическим вопросам и кандидатам до тех пор, пока он не принимает активного участия в политическом управлении или политической кампании в качестве приверженца одного из кандидатов;
- носить значки или пуговицы с политической символикой или прикреплять наклейки на свой личный автомобиль, но не в рабочей обстановке;
- занимать должность в общественной организации, оказывать какой-либо из общественных организаций помощь, если это не препятствует выполнению служебных обязанностей;
- осуществлять канцелярские или судейские функции, не носящие партийного характера во время выборов, в соответствии с законодательством штата или местным законодательством;
- проявлять политическую активность по вопросам, не связанным с той или иной партией, например, в обсуждении конституционных поправок, на референдумах, при одобрении муниципальных указов;
- быть членом политической партии или другой политической организации, присутствовать на ее собраниях, голосовать по отдельным вопросам, но не принимать активного участия в управлении такой организацией;
- присутствовать на политических съездах (но не в качестве делегата или кандидата), мероприятиях по пополнению партийных фондов и других политических собраниях, но не принимать активного участия в их подготовке и проведении.

За нарушение перечисленных ограничений государственный служащий может быть отстранен от работы на 30 дней без оплаты, а за активную политическую деятельность – уволен.

Таким образом, в Соединенных Штатах Америки политическая активность большинства государственных служащих весьма ограничена.

Что касается права государственного служащего США заниматься иной деятельностью помимо служебной, то в целом оно не ограничивается, однако он должен получить письменное разрешение до начала работы в сторонней организации, что связано с должностной ответственностью.

В общих случаях государственному служащему США не запрещено получать компенсацию за любую стороннюю деятельность, если это

не связано с его работой на государственной должности. Исключение составляют государственные служащие, занимающие высший уровень управления в организации, а также политически назначенные лица. Дополнительные ограничения устанавливаются для государственных служащих сената США. Например, если они получают компенсацию в размере свыше 25 тыс. долл. в год за работу в течение более чем 90 дней, им запрещено становиться членом сторонних коммерческих организаций с целью предоставления профессиональных платных услуг другим лицам.

Изучение законода тельной практики ограничений на государственной службе зарубежных государств позволяет сделать следующие выводы:

- несмотря на различия правовых систем в организации государственной службы, общие закономерности государственно организованного общества дают возможность законодателю действовать практически тождественными методами при урегулировании государственных служебных отношений в сфере ограничений на госслужбе. Это является подтверждением общего характера проблем, связанных с правовым регулированием ограничений, касающихся государственной службы;
- законодательство зарубежных государств весьма подробно регламентирует порядок ограничений, связанных с государственной службой, на осуществление иной трудовой деятельности, а также

СИСТЕМНАЯ ПРОБЛЕМА. ЧТО ЧИТАТЬ

Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: [монография : в 2 томах] / [Сулакшин С. С. и др.] ; Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при Отд-нии общественных наук РАН. – Москва: Научный эксперт, 2008

Коллективная монография представляет результаты комплексного исследования проблем коррупции и теневой экономики в современной России. В данном исследовании коррупция и теневая экономика представлены как тесно переплетенные и взаимопорождающие друг друга явления. Проблемы коррупции и теневой экономики рассмотрены в рамках выделенных шести основных контуров (типов) как самодостаточных идентифицируемых коррупционных и теневых явлений: кадровая коррупция, экономическая коррупция, сращивание бизнеса и власти, идейная коррупция, бытовая коррупция, теневая экономика. Во втором томе изложена программа государственно-управленческих действий противодействия коррупции и теневой экономике.

Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность / Максимов, Сергей Васильевич. – Издание 2-е, переработанное и дополненное. – М. : ЮрИнфоР, 2008. – 255 с.

В книге рассматриваются понятие и феноменология коррупции, ее основные факторы, последствия и перспективы борьбы с ней в современной России. Приводится анализ соответствия Уголовного кодекса РФ и

прав в политической сфере. Нормативные установления уточняют грань между дозволенным и запрещенным, снижая тем самым вероятность служебных нарушений по причине неясности или слишком общего характера правовых норм. Национальное законодательство зарубежных государств отличается в основном нюансами в правовом регулировании ограничений, устанавливаемых для государственных служащих, а также процедурой их регламентации.

Литература

1. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия / Сост. В.В. Маклаков. М., 2007.
2. Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах. Часть I. Французская Республика. Федеративная Республика Германия / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М., 2005. С.183.
3. Государственная служба и государственные служащие во Франции (Российско-французская серия «Информационные и учебные материалы». Новая серия. № 3). М., 1996. С.12.
4. Government and administration in Western Europe / Ed. by F. Ridley. Oxford: Robertson, 1979. P.191-195.
5. Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах. Часть II. Соединенные Штаты Америки. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М., 2005. С.5.
6. Организация управления и требования к гражданской службе США // Вестник государственной службы. 1992. № 8. С.64-67.

антикоррупционных конвенций ООН и Совета Европы, ратифицированных в 2006 г., предлагается законопроект по имплементации данных конвенций, глоссарий основных понятий, используемых в сфере борьбы с коррупцией. Дается авторский комментарий к нормам об ответственности за коррупционные преступления в негосударственном секторе и практики их применения (с учетом положений постановления Пленума Верховного Суда РФ №6 от 10 февраля 2000 г.).

Проява С.М. Экономизация коррупции. Механизм противодействия: монография / Проява, Сергей Михайлович. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2008. – 160с.

В работе обстоятельно представлены основные теоретические проблемы, отражающие содержание коррупции, необходимость, сущность и систему противодействия коррупции, экономические причины и последствия коррупции, ее влияние на национальную безопасность России, основные направления реализации антикоррупционных мер на современном этапе. Важное место отведено обоснованию экономической сущности коррупционного поведения лиц, принимающих решения, влияния процессов экономизации всех сфер жизнедеятельности общества на состояние коррумпированности в стране, а также рассмотрению теоретико-методологических основ формирования и функционирования организационно-управленческого механизма противодействия коррупции.