На правах рукописи

Цыбикова Арюна Аркадьевна

ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ КОНФЛИКТАМИ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

2 4 НОЯ 2011

005003329

Москва 2011

Работа выполнена на кафедре «Государственное, муниципальное и корпоративное управление» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель:	кандидат экономических наук, доцент **Панина Ольга Владимировна**
Официальные оппоненты:	доктор экономических наук, профессор **Громова Ольга Николаевна**
	кандидат экономических наук, доцент **Галкин Андрей Игоревич**
Ведущая организация	**ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»**

Защита состоится «14» декабря 2011 года в 14-00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 505.001.07 при ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, Москва, Ленинградский проспект, д. 49, ауд. 214.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, Москва, Ленинградский проспект, д.49, комн. 203.

Автореферат разослан «11» ноября 2011 года. Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации «11» ноября 2011 года размещены на официальном сайте ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: http://www.fa.ru и направлены для размещения в сети Интернет Министерством образования и науки Российской Федерации по адресу referat_vak@mon.gov.ru.

Ученый секретарь совета Д 505.001.07,
д.э.н., доцент О. В. Данилова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В российской системе государственного управления сохраняются системные противоречия, не позволяющие реализовать в полной мере потенциал, заложенный в основе функционирования государственной службы. Неблагоприятные тенденции в деятельности государственных органов проявляются, прежде всего, в неразвитости и низкой эффективности процедур, регламентирующих деятельность государственных гражданских служащих. Указанные проблемы приводят к возникновению конфликта интересов, который выражается в злоупотреблении государственными служащими должностным положением и использовании служебных полномочий для удовлетворения личных интересов или иных интересов, не связанных с исполнением должностных обязанностей.

Характерные признаки системы государственной службы современной России – закрытость, информационная асимметрия, направленность на реализацию установок политического руководства, отсутствие гибкости, раздутая штатная численность и нерациональное расходование бюджетных средств – не позволяют адаптировать деятельность государственных органов к функционированию в условиях глобализации, конкуренции национальных экономик, наличия большого количества наднациональных организаций (деятельность последних направлена в том числе на повышение прозрачности и подотчетности государственного управления).

В условиях, когда обеспечение устойчивых конкурентных преимуществ национальной экономики России определяется качеством государственного управления, доверием населения к государству, проблемы управления конфликтом интересов на государственной службе приобретают особое научно-практическое значение. Институциональная неустойчивость, неизбежная для трансформационных процессов в сфере государственного управления, предопределила направления и подходы к исследованию научной проблемы – формирование механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе.

Актуальность и значимость исследования проблемы управления конфликтом интересов обусловлены тем, что применяемые процедуры, направленные на противодействие злоупотреблениям должностным положением в целях удовлетворения личных интересов носят фрагментарный характер. Они слабо связаны между

собой и поэтому недостаточно эффективны; формированию комплексного механизма управления конфликтами интересов не уделяется должного внимания. Закрепленный законодательством Российской Федерации подход к управлению конфликтом интересов необоснованно сужает сферу действия, поскольку направлен на борьбу всего лишь с преследованием материальной выгоды при выполнении должностных обязанностей. При таком подходе нематериальная выгода, которая также может оказывать влияние на поведение государственного служащего, остается за пределами правового регулирования.

Исследование теоретических и методических вопросов управления конфликтом интересов, выбор элементов механизма управления конфликтом интересов на базе упреждающего подхода соответствуют общемировым тенденциям смещения приоритетов в управлении государственной службой в направлении применения этических регуляторов и положений, что представляется актуальным как для теории, так и практики государственного управления России.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение конфликта интересов на государственной службе как исследовательская проблема не получило до настоящего времени достаточного внимания со стороны российских ученых, что во многом обусловлено незавершенностью процесса институционализации государственной гражданской службы.

Исследование формировалось на базе теоретических и методологических разработок российских и зарубежных ученых в области государственного управления, государственной службы, бюрократии, институциональной теории. В работе использованы фундаментальные труды по проблемам возникновения и развития социальных конфликтов известных социологов, философов: М. Вебера, Р. Дарендорфа, Г. Зиммеля, Л. Козера, К. Маркса, Т. Парсонса, С. Роуз-Аккерман.

Внимание к изучению конфликта интересов нашло свое отражение в трудах российских ученых М.Л. Альпидовской, И.Ю. Беляевой, В.Д. Граждана, Д.И. Дедова, В.В. Евстифеева, И.А. Зимней, Е.П. Ильина, В.И. Ковалева, Я.Л. Коломинского, К.О. Магомедова, О.В. Папиной, А.А. Реана, С.Л. Рубинштейна, К.А. Стрельникова, А.И. Турчинова, А.М. Цирина, Т.В. Шороховой, Г.И. Щукиной, посвященных проблемам, связанным с конфликтом интересов на государственной

службе. Проблема рассмотрения конфликта интересов с управленческой точки зрения отражена в научных работах не в полной мере. Так, недостаточно отражены проблемы создания комплексного механизма управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе, а также организационной структуры управления конфликтом интересов.

В работе использовались положения институциональной теории, представленные в работах Т. Веблена, Г. Таллока, В. Нисканена. Концептуальные и практические аспекты теории организационного поведения исследовались такими отечественными учеными и практиками, как Л.И. Абалкин, Л.В. Карташова, Т.В. Никонова, Т.О. Соломанидина, С.С. Фролов, а также зарубежными учеными К. Боулдингом, Ф. Лютенсом. Вопросы, связанные с конфликтом интересов на государственной службе разрабатывались в трудах Г.В. Атаманчука, Ю.Г. Белоногова, А.В. Куракина, А.Ф. Ноздрачева, П.М. Кудюкина, Д.Д. Матвеева, И.Н. Пустоваловой, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой.

Вместе с тем не все проблемы управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе получили к настоящему времени всестороннее и углубленное рассмотрение. Несмотря на наличие значительного количества публикаций, посвященных исследованию теоретических и методологических проблем становления и функционирования государственной службы, многие вопросы остаются дискуссионными. В частности, требует изучения проблема соотношения морально-этических регуляторов, инструментов саморегулирования государственных гражданских служащих и инструментов принуждения.

В исследованиях указанных авторов недостаточно отражены вопросы, связанные с рассмотрением государственной службы с позиции организационного поведения. Недостаточно внимания уделяется вопросам развития этики на государственной гражданской службе. Необходимо дополнительно изучить вопросы, связанные с преследованием государственными гражданскими служащими личной материальной и нематериальной выгоды при выполнении должностных обязанностей.

Недостаточная изученность институциональных основ управления конфликтом интересов приводит к необходимости разработки проблемы управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе.

Целью исследования является решение научной задачи формирования механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе.

Для достижения цели исследования поставлены следующие **задачи:**

– обосновать конфликтогенность государственной гражданской службы;

– выявить причины конфликта интересов на государственной гражданской службе;

– выявить возможности применения в российской практике прогрессивных элементов управления конфликтами интересов, используемых в зарубежных странах;

– определить комплекс факторов, влияющих на успешность управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе;

– разработать и научно обосновать предложения по развитию механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе.

Объектом исследования является организационное поведение на государственной гражданской службе.

Предметом исследования выступают отношения, складывающиеся в процессе управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе.

Область исследования. Исследование выполнено в соответствии с требованиями Паспорта специальностей ВАК (экономические науки) по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент.

Теоретической и методологической основой исследования являются объективные экономические законы и современные научные представления о государственном управлении, а также научные труды и разработки отечественных и зарубежных ученых по методологическим, теоретическим и прикладным проблемам управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе. В основу исследования положен понятийный аппарат, разработанный в рамках экономических и правовых наук.

В процессе научного исследования автором использованы методы структурно-функционального, типологического, сравнительно-исторического, правового, статистического анализа, а также методология системного анализа и синтеза. В диссертации используются элементы программно-целевого, системного, сравнительного, исторического и страноведческого подходов. Нормативной базой иссле-

дования послужили Конституция Российской Федерации, действующее российское законодательство, законодательные акты СССР, иные официальные документы Российской Федерации и стран ЕС, США, Австралии, ряда других стран, нормативные документы Генеральной Ассамблеи ООН, Комитета министров Совета Европы. Информационной базой исследования послужили материалы, опубликованные в научных изданиях, монографической литературе, информация из электронных источников (Интернет) и периодических изданий.

Эмпирическую базу исследования составили материалы печатных и электронных СМИ, посвященные конфликту интересов; данные, опубликованные на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет.

Использованы данные официальной статистики относительно деятельности сотрудников федеральных государственных органов. Также в диссертационном исследовании уделено внимание официальным материалам ООН, ОЭСР и других международных организаций.

Научная новизна исследования состоит в разработке комплекса теоретических и методических положений по формированию механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе.

Новыми являются следующие научные результаты:

1) установлены характерные признаки государственной гражданской службы с позиции организационного поведения, в их число включены: направленность на упорядочение поведения людей с помощью правил и процедур; конфликтогенность, вытекающая из пересечения множества интересов (личных, ведомственных, государственных, общественных); властный потенциал государственной гражданской службы;

2) уточнено понимание и предметное содержание конфликта интересов, его природы на государственной гражданской службе, установлены причины его возникновения, в частности, доказано, что в основе конфликта интересов на государственной гражданской службе лежит несовместимость ролей, присущих государственному служащему; разработан перечень типичных ситуаций, приводящих к конфликту интересов; разработана классификация конфликтов;

3) доказано, что опыт формирования механизма управления конфликтами интересов зарубежных стран актуален для России в части необходимости представления государственными гражданскими служащими сведений о нематериальных интересах (поскольку они, как и материальные интересы, влияют на формирование поведения государственного гражданского служащего); разработаны формы представления государственными гражданскими служащими сведений о нематериальных интересах, а также сведений о конфликте интересов;

4) определены особенности существующего в России подхода к управлению конфликтом интересов на государственной гражданской службе; определен и систематизирован комплекс факторов, влияющих на успешность управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе и обосновано значение каждого фактора;

5) разработаны и научно обоснованы предложения по улучшению двухуровневого механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе, включающие:

– меры, направленные на профилактику возникновения конфликта интересов: поощрение служащих к соблюдению требований к служебному поведению, обучение и консультирование государственных гражданских служащих, построение этической инфраструктуры;

– меры, направленные на разрешение возникшего конфликта интересов: применение санкций, обеспечивающих оперативность и неотвратимость ответственности за нарушение правил служебного поведения; привлечение третьей стороны для урегулирования конфликта интересов.

Практическая значимость исследования. Полученные в диссертационной работе результаты могут быть использованы при совершенствовании законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы государственной гражданской службы, а также вопросы, связанные с конфликтом интересов на государственной службе; при проведении реформирования системы государственного управления с формированием новых организационных структур и изменением старых, на которые возложены функции предотвращения и разрешения конфликта интересов, а также контроля над соблюдением правил служебного поведения.

Материалы и обобщения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы при разработке обучающих программ для государственных гражданских служащих в области конфликта интересов.

Практическую значимость имеют:

– перечень типичных предконфликтных ситуаций, приводящих к возникновению конфликта интересов;

– методика оценки эффективности механизма управления конфликтами интересов на основе оценки целевых показателей деятельности государственных гражданских служащих;

– разработанные формы представления сведений о нематериальных интересах государственными гражданскими служащими, а также сведений о конфликте интересов.

Основные научные положения и выводы, полученные в диссертации, являются базой для дальнейшего исследования конфликта интересов на государственной службе.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация выполнена в рамках научно-исследовательских работ Финансового университета, проводимых в соответствии с комплексной темой «Пути развития финансово-экономического сектора России», по кафедральной подтеме «Проблемы государственного управления в современной России».

Основные положения и выводы диссертационной работы представлены на международных, региональных, межвузовских научно-практических и научно-методических конференциях в 2008–2011 гг., в частности на Межвузовской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов по теме: «Проблемы государственного, регионального и муниципального управления» (Москва, 2008, Финакадемия), Третьей Всероссийской научно-практической конференции по теме: «Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития» (Москва, 2009, Финакадемия), Международной конференции «Корпоративная социальная ответственность и этика бизнеса» (Москва, 2009, Финакадемия), IV Всероссийской научно-практической конферен-

ции по теме: «Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития» (Москва, 2010, Финакадемия), XVIII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2011» (11–14 апреля 2011 г., МГУ).

Материалы проведенного исследования используются в практической деятельности Департамента мониторинга и оценки эффективности органов власти Министерства регионального развития Российской Федерации, в частности, используется методика оценки эффективности управления конфликтом интересов, исходя из оценки показателей результативности управления в сфере государственной гражданской службы, что позволяет существенно повысить качество процесса разработки и реализации государственных программ Российской Федерации.

Материалы диссертации используются в учебном процессе ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» кафедрой «Государственное, муниципальное и корпоративное управление» в преподавании учебных дисциплин «Система государственного и муниципального управления», «Теория и практика взаимодействия властных структур и бизнеса», «Деловая этика госслужащего», «Зарубежный опыт государственного и муниципального управления».

Апробация результатов исследования подтверждена соответствующими документами.

Публикации. По теме исследования основные результаты опубликованы в семи научных работах общим объемом 2,51 п.л. (авторский объем 2,51 п.л.), в том числе в двух статьях авторским объемом 0,65 п.л. в изданиях, определенных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура и объем работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и приложений. Исследование изложено на 151 странице компьютерного текста, включает 19 таблиц, 27 рисунков, 4 приложения, библиографический список.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность исследования, его цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрыта и представлена научная новизна и практическая значимость исследования. В соответствии с поставленными задачами исследования в работе проанализированы и решены три группы проблем.

Первая группа проблем связана с анализом теоретических основ управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе, необходимым для разработки понятийного аппарата исследования.

Доказано, что государственная гражданская служба обладает всеми признаками организации (наличие согласованного взаимодействия частей, нацеленность процессов на надлежащую работу и др.), из чего сделан вывод о применимости теории организационного поведения для анализа деятельности государственных органов.

Рассмотрение государственной гражданской службы с позиции организационного поведения позволило обосновать необходимость создания специальных механизмов – встроенных регуляторов, направленных на обеспечение устойчивости функционирования государственных органов. Такие механизмы призваны регулировать и ограничивать поведение государственных служащих, обеспечивая соблюдение правил служебного поведения, так как поведение государственного гражданского служащего зависит не только от его личности, но и во многом определяется средой, в которой он функционирует (наличие этических императивов, организационных и других ограничителей, правовая регламентация, степень развития контрольных механизмов).

Для современных условий бесконфликтная модель рациональной бюрократии, разработанная М. Вебером, обладает ограниченными возможностями для применения ввиду недооценки значимости человеческого фактора, роли личности государственного служащего при выборе поведения в организации. На практике государственный гражданский служащий во время рабочего дня не перестает исполнять *социальные роли* (роль родителя, супруга) и не перестает обладать соответствующими интересами. Указанные интересы в той или иной степени оказывают влияние на поведение индивида, их носителя. Чем более детально определе-

ны требования к роли и чем более они легитимны и подкреплены соответствующими санкциями, тем вероятнее выбор индивидом именно данной роли.

В исследовании показано, что в основе конфликта интересов на государственной гражданской службе лежит конфликт между различными ролями государственного служащего. Личные интересы гражданского служащего могут приходить в противоречие с публичными интересами (как государственными, так и общественными), из-за чего возникают конфликты между интересами гражданского служащего как личности и интересами граждан, а также между интересами гражданского служащего как личности и интересами государства. Отсюда вытекает двойственность интересов государственных гражданских служащих: обладая личными интересами, они одновременно призваны обеспечивать реализацию интересов общества.

В работе представлена типология конфликта, согласно которой конфликт интересов отнесен к внутриличностному конфликту, возникающему на микроуровне государственного управления. Данный конфликт может быть как скрытым (латентным), так и открытым; как постоянным, так и разовым.

В исследовании показано, что наличие конфликтной ситуации не обязательно приводит к возникновению конфликта. Выявлены условия, необходимые для того, чтобы предконфликтная ситуация перешла в стадию конфликта:

– наличие противоречия, затрагивающего важные (коренные) интересы, цели, позиции сторон, находящихся в определенной связи или взаимозависимости;

– осознание сторонами конфликта или, по крайней мере, одной из сторон, осознание противоположности интересов;

– столкновение, предопределяющее необходимость взаимодействия (отношения) субъектов конфликта – носителей противоречивых интересов.

В работе предложено определение конфликта интересов на государственной гражданской службе, в котором, в отличие от установленного законодательством определения, предлагается понимать конфликт интересов как конфликт между должностными обязанностями и личными интересами государственного гражданского служащего, при котором его личные интересы способны повлиять на выполнение им служебных обязанностей, вследствие чего возможно наступление не-

гативных последствий в виде нанесения ущерба интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

В предложенном определении понятие «должностные обязанности» отражает функциональное назначение государственной службы – реализация общественного интереса. Отличительным признаком данного определения является то, что «личные интересы» не ограничиваются финансовыми или материальными интересами, либо теми интересами, которые дают государственному должностному лицу прямую материальную выгоду. Предложенное определение охватывает как материальную выгоду, так и нематериальную, связанную с конфликтом интересов. Личные интересы могут быть связаны с действиями этого чиновника как личности, его принадлежностью к другим организациям или связями с ними, семейными интересами, если эти интересы могут рассматриваться как способные с реальной вероятностью оказать негативное влияние на официальное выполнение этим должностным лицом своих функциональных обязанностей.

Возникновение и развитие конфликта интересов диктуют необходимость управления. Управление конфликтами интересов на государственной гражданской службе – это целенаправленный процесс воздействия субъектов управления на систему государственной гражданской службы в целях предупреждения, выявления, разрешения и урегулирования конфликтов интересов.

В работе предложена структурно-функциональная модель механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе (рисунок 1).

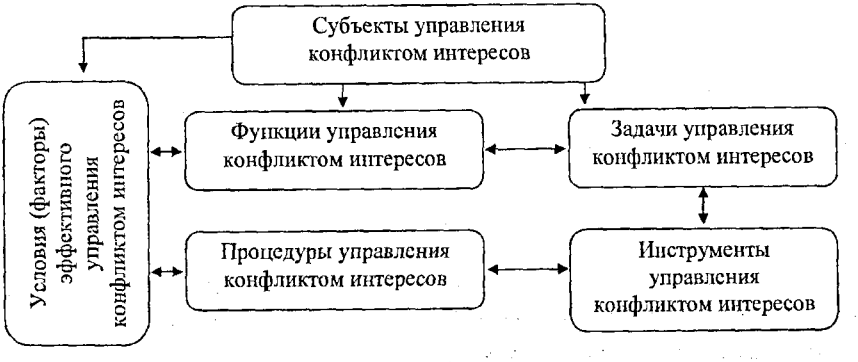

Рисунок 1 – Структурно-функциональная модель механизма управления конфликтами интересов

Под *механизмом управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе* понимается совокупность элементов, изменение которых вызывает преобразование процессов: 1) выявления, 2) предупреждения, 3) разрешения, 4) урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Механизм управления конфликтом интересов включает не только представленные в модели элементы, но и прямые и обратные связи, отношения между ними.

К субъектам управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе мы относим государственного гражданского служащего, его непосредственного начальника, а также органы, деятельность которых направлена на предупреждение, выявление, разрешение или урегулирование конфликта интересов.

Ввиду значительного властного потенциала государственных гражданских служащих, проистекающего из их посреднической роли между политическим руководством страны и обществом, масштаб последствий конфликта интересов на государственной гражданской службе затрагивает как государственные органы, так и общество в целом.

В исследовании доказано, что в основе конфликтогенности государственной службы лежит пересечение множества противоречивых интересов, среди которых выделены публичные, ведомственные и личные интересы. Как следствие, специфика конфликтов на государственной гражданской службе заключается в том, что значительная часть конфликтов представляет собой результат объективных, не зависящих от воли конфликтующих сторон противоречий, что связано со сложной, противоречивой и слабо определенной средой. В этой связи выявлены специфические для государственных органов причины, лежащие в основе конфликтов на государственной службе, в число которых вошли: неэффективная организация труда государственных служащих, которая проявляется в отсутствии планирования карьеры, политики по работе с кадрами; низкий уровень доходов государственных гражданских служащих; нечеткое разделение полномочий, функций, ответственности; низкая степень развития морально-этической составляющей в государственных органах, подтверждением этого является повсеместное распространение злоупотребления служебным положением.

В этих случаях конфликты выполняют своего рода сигнальную функцию, указывая на проблемные зоны в системе государственного управления.

Вторая группа проблем связана с выявлением особенностей управления конфликтом интересов в нашей стране и за рубежом.

В работе доказано, что существующий в России подход к управлению конфликтом интересов не является действенным и эффективным средством, позволяющим осуществлять профилактику, выявление, разрешение и минимизацию негативных последствий конфликта интересов на государственной гражданской службе в полной мере. Отдельные элементы механизма управления конфликтами интересов нормативно закреплены, однако они практически не встроены в систему государственного управления, слабо увязаны между собой и носят фрагментарный характер. В связи с этим неправомерно говорить о наличии полноценно работающего механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе в Российской Федерации.

В работе выделены недостатки существующей в России системы государственной гражданской службы, приводящие к конфликту интересов: нечеткость правил и процедур; непрозрачное и непредсказуемое денежное содержание; отсутствие прямого запрета на конфликт интересов; отсутствие понятных и работающих механизмов сообщения о конфликте интересов, процедур отстранения от выполнения обязанностей; отсутствие механизмов защиты служащих, сообщающих о конфликте интересов своих коллег или руководства.

Как показали результаты исследования, не соблюдается требование уведомлять представителя нанимателя о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов. На практике большинство из возникших конфликтов интересов не только не доводятся до сведения непосредственного руководителя гражданского служащего, но и нередко не осознаются последним.

В результате проведенного анализа деятельности государственных органов выявлено, что эффективному управлению конфликтом интересов препятствуют следующие факторы:

1. Не во всех органах исполнительной власти созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее – Комиссии): из 74 органов исполнительной власти Комиссии отсутствуют в 16 органах. Информация о деятельности Комиссий в большинстве случаев не представлена на официальных сайтах ведомств, за исключением положений о комиссиях.

2. Слабый уровень этической подготовки российских гражданских служащих (этические кодексы не приняты в 47 министерствах, службах и агентствах из 74).

3. Недооценка значимости управления конфликтом интересов самими служащими.

4. Формальный характер заполнения сведений о доходах; не отслеживаются полнота и достоверность представляемых сведений.

В работе проведен анализ нормативно-правовых актов, регулирующих конфликт интересов на государственной гражданской службе. Выявлены противоречия отдельных положений законодательства Российской Федерации, регулирующего конфликт интересов и предложены пути их устранения. Разработаны предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе и конфликте интересов, включая Федеральный закон «О государственной гражданской службе» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Данные предложения касаются в том числе деятельности Комиссий. Предложено, в частности, размещать материалы о деятельности Комиссий с указанием имени и должности служащего, чья деятельность рассматривалась на заседании Комиссии, в официальных источниках информации о деятельности государственных органов.

Разработаны рекомендации по доработке Типового кодекса этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации, одобренного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 22 июля 2010 г. № 17). Предлагаемые поправки в кодекс дополняют общие правила служебного поведения, предусматривают санкции за нарушение положений кодекса, порядок их применения,

ответственность руководителей за выполнение кодекса подчиненными, защиту прав государственных служащих.

В целом анализ российской практики управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе свидетельствует о применении в России подхода, когда работа ведется с уже совершенным нарушением. Такой подход обречен на постоянное «догоняющее» управление, когда меры управления применяются после совершения нарушения. Более перспективен упреждающий подход, при котором создаются *стимулы* для надлежащего исполнения обязанностей, т.е. в соответствии с требованиями.

Для выявления возможностей использования перспективных практик проанализирован зарубежный опыт управления конфликтом интересов. Выявлено, что в настоящее время в развитых странах происходит трансформация подходов к управлению конфликтом интересов на государственной службе: традиционный подход сменяется *упреждающим*, направленным на профилактику конфликта интересов и включающим в себя обучение, консультации, разработку инструкций и подготовку персонала публичной службы. В настоящее время усилия в этих странах сосредоточены не на организации институтов управления конфликтом интересов, а на отладке их функционирования, достижении высоких этических стандартов деятельности. Акцент при этом делается на установлении четких стандартов поведения и обнаружении потенциальных конфликтов интересов посредством использования отчетов о доходах, а не на контроле и судебном преследовании за нарушения в соответствии с уголовным законодательством. Четко регулируются такие «деликатные» сферы, связанные с деятельностью государственных гражданских служащих, как получение подарков, работа по совместительству, трудоустройство после увольнения со службы, использование служебной информации, политическая активность.

Выявлено, что в странах с развитой системой государственного управления, наряду с разветвленной структурой нормативно-правового регулирования ее деятельности, большая роль принадлежит механизмам саморегулирования, в том числе профессиональной (служебной) этике, обучению и самоконтролю гражданских служащих за соблюдением требований к служебному поведению.

Для обеспечения сопоставимости и релевантности, а также охвата широкого спектра систем государственного управления национальные системы государственного управления были сгруппированы и представлены в виде четырех моделей: азиатская, континентальная, англосаксонская и переходная.

По итогам анализа зарубежного опыта в исследуемой сфере сделан вывод о наличии схожих для разных стран элементов управления конфликтом интересов:

– специализированный орган по управлению государственной службой и регулированию поведения служащих;

– стандарты поведения на государственной службе (в виде кодекса или в другой форме);

– механизмы служебного контроля, т.е. широкий набор санкций, используемых в качестве меры ответственности за нарушение служебных обязанностей.

В результате проведенного анализа выделен ряд элементов, актуальных в российских условиях.

1. Формирование системы ответственных по вопросам этики, представленных в каждом государственном органе, которые подчиняются централизованному органу по этике. Данная двухуровневая система позволяет наилучшим образом учитывать специфику каждого конкретного органа при разработке этической программы ведомства и в то же время соответствовать общим ориентирам, установленным руководством страны.

2. Создание системы обучения, охватывающей всех государственных гражданских служащих, направленной на обеспечение понимания основных ценностей государственной службы как основы государственного управления. В рамках обучения как до вступления в должность, так и во время работы гражданские служащие получают инструкции по поводу принципов и мер, направленных на избежание конфликта интересов.

3. Публикация данных о служащих, нарушивших требования к служебному поведению с указанием персональных данных представляется эффективным дестимулирующим фактором злоупотребления служебным положением, так как служит препятствием дальнейшему трудоустройству служащего, нарушившего законодательство.

Сочетание указанных элементов для нашей страны зависит от присущих ей культурных, политических и административных особенностей. При разработке модели управления конфликтом интересов предлагается учитывать:

– наличие политической воли руководства страны;

– компетентность, профессионализм, кадровый потенциал существующих институтов;

– финансовый потенциал реформирования (объем затрат, которые готово понести государство для создания механизма управления конфликтами интересов);

– уровень коррупции в стране;

– особенности распределения компетенций между правоохранительными органами.

Третья группа проблем связана с разработкой мер по совершенствованию управления конфликтами интересов как фактора повышения эффективности деятельности государственных органов.

Сформулированы *цель и задачи* механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе, выделены функции управления конфликтом интересов.

Процедуры и инструменты механизма управления конфликтом интересов разделены по функциям (рисунок 2).

Рисунок 2 – Функции управления конфликтом интересов

1. Предупреждение конфликта интересов предполагает предотвращение и профилактику возникновения конфликта интересов, создание оптимального сочетания между поощрением и наказанием.

2. Выявление конфликта интересов направлено на его идентификацию как самим гражданским служащим, так и с помощью других источников.

3. Разрешение конфликта интересов предполагает конкретные меры по изменению ситуации конфликта интересов, в результате которых он исчезнет (будет разрешен).

4. Урегулирование конфликта интересов требует привлечения третьих лиц (комиссии, начальника, суда и др.), что позволит демпфировать конфликт интересов и вернуть его в правовое русло.

5. Минимизация негативных последствий конфликта интересов.

Механизм управления конфликтами интересов включает:

1) инструменты, направленные на профилактику и предупреждение конфликта интересов;

2) инструменты, направленные на управление возникшим конфликтом интересов, которые состоят из системы разрешения, урегулирования и минимизации негативных последствий конфликта интересов.

В первую группу включены инструменты, направленные на уведомление о конфликте интересов; представление сведений о доходах, конфликте интересов и нематериальных интересах; стимулирование служащих к соблюдению требований к служебному поведению.

Во вторую группу включены инструменты, направленные на разрешение и урегулирование конфликта интересов служащих, не допустивших злоупотреблений, а также на применение санкций к служащим, допустившим правонарушения. Урегулирование конфликта интересов, в отличие от его разрешения, обязательно требует привлечения третьей стороны, обладающей полномочиями по урегулированию конфликтных ситуаций. Данная граница носит условный характер, так как элементы обеих подгрупп испытывают взаимное влияние. Если в краткосрочной перспективе ужесточение системы выявления и наказания

нарушителей (повышение степени жесткости наказания и его неотвратимости) даст необходимый эффект, то в долгосрочном периоде необходимы меры, направленные на снижение стимулов для вступления в конфликт интересов, ограничение системных условий, порождающих конфликт интересов на государственной гражданской службе.

В целях оценки эффективности и результативности механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе предлагается мониторинг реализации указанного механизма, который предполагает оценку показателей непосредственного и конечного результатов в процессе и по итогам реализации механизма. Критерий эффективности реализации механизма – достижение цели – измеряется с помощью ряда показателей: «Доля гражданских служащих, прошедших обучение по вопросам этики, в общем количестве гражданских служащих»; «Степень удовлетворенности граждан работой гражданских служащих, в том числе их открытостью»; «Доля органов, в которых утверждены этических кодексы, в общем количестве государственных органов» и др.

Обязательным условием успешности реализации механизма управления конфликтами интересов является выполнение в установленные сроки запланированных на период его реализации мероприятий и целевых индикаторов.

В исследовании проведен анализ рисков реализации механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе, содержащий анализ не зависящих от субъектов управления конфликтом интересов вероятных явлений, событий, процессов, которые могут негативно повлиять на ход реализации механизма.

Разработаны предложения по созданию организационной структуры управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе, представляющей собой базу для разработки и проведения государственной политики в сфере конфликта интересов. Организационная структура управления конфликтом интересов включает службу по вопросам этики, орган по управлению государственной службой, ответственных по этике, подразделения собственной безопасности.

Разработаны принципы деятельности указанных органов:

– индивидуальный подход при рассмотрении каждого случая;

– оценка масштаба последствий конфликта интересов;

– конфиденциальность процесса раскрытия сведений о конфликте интересов и принимаемых мер;

– соблюдение баланса интересов государственного органа и гражданского служащего при принятии мер по предотвращению и разрешению конфликта интересов.

В соответствии с предложенной характеристикой функционала органов, деятельность которых связана с конфликтом интересов, государственные органы подразделены на:

– государственные органы, создание которых не предполагает значительных финансовых и временных затрат или которые уже созданы;

– государственные органы, создание которых сопряжено со значительными социальными издержками (сопротивление служащих, общества), а также временными и финансовыми затратами.

Выделены факторы успешного управления конфликтом интересов, основным среди которых в современных российских условиях признано наличие политической воли к созданию механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе.

Разработан перечень типичных предконфликтных ситуаций, которых государственным гражданским служащим следует избегать при принятии решений, например, к числу предконфликтных отнесена ситуация, при которой государственный гражданский служащий или его близкие родственники владеют долями в капитале, паями, акциями, облигациями и иными ценными бумагами, эмитентами которых являются юридические лица, принимающие участие в конкурсе на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Данная предконфликтная ситуации не касается государственных гражданских служащих и их близких родственников – собственников указанных ценных бумаг, передавших их в доверительное управление в соответствии

с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Предлагаемый механизм управления предполагает комплексное воздействие на конфликт интересов как на уровне общества, государственного органа, коллектива, так и на уровне отдельного индивида.

Все элементы предлагаемого механизма управления конфликтами интересов не существуют отдельно друг от друга и испытывают взаимное влияние. Гражданские служащие посредством обучения должны узнавать о стандартах этики, санкциях за их нарушение, о возможности проконсультироваться в случае спорных вопросов, о праве рассчитывать на защиту в деликатных ситуациях и т.д. Это путь к построению развитой системы государственной гражданской службы, формированию здоровой институциональной среды, использующей этические регуляторы поведения гражданских служащих.

В заключении отражены основные результаты исследования, полученные в процессе написания диссертационной работы, сделаны выводы по работе. Институционализация конфликта интересов, введение его в открытое, правовое русло будет способствовать минимизации негативных последствий для общества от конфликтов интересов. Предложенный в работе механизм управления конфликтом интересов представляет собой встроенный регулятор, обеспечивающий управление действиями государственного служащего со стороны государственного органа.

III. ОТРАЖЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ В ПУБЛИКАЦИЯХ

Статьи, опубликованные в журналах, определенных ВАК

1. Цыбикова А.А. Конфликт интересов как составляющая организационного поведения на государственной гражданской службе [текст] / А.А. Цыбикова // Вестник университета. – М., 2010. – № 15. – С. 210–212 (0,35 п.л.)

2. Цыбикова А.А. Особенности управления конфликтом интересов на государственной службе за рубежом на примере систем государственного управления США, Германии и Австралии [текст] / А.А. Цыбикова // Вестник университета. – М., 2010. – № 23. – С. 227–229 (0,3 п.л.)

Статьи, опубликованные в других научных изданиях

3. Цыбикова А.А. Управление конфликтом интересов на государственной гражданской службе: российская практика // Материалы международного молодежного научного форума «Ломоносов – 2011» / отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, М.В. Чистякова [Электронный ресурс]. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. (0,16 п.л.)

4. Цыбикова А.А. Управление конфликтом интересов как фактор снижения коррупциогенности государственной службы [текст] / А.А. Цыбикова // Современные корпоративные стратегии и технологии в России: сб. науч. статей. М.: Финакадемия, 2010. Вып. 5, ч. 3: Взаимодействие бизнеса, власти и общества в реализации принципов КСО. – С. 103–109 (0,35 п.л.)

5. Цыбикова А.А. Конфликт интересов с позиции институциональной теории [текст] / А.А. Цыбикова // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: сб. науч. статей. – М.: Изд-во ООО «ПКЦ Альтекс», 2010. – С. 408–415 (0,53 п.л.)

6. Цыбикова А.А. Специфика действующих процедур регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе в Российской Федерации [текст] / А.А. Цыбикова // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: сб. науч. статей. – М.: Изд-во ООО «ПКЦ Альтекс», 2010. – С. 421– 426 (0,5 п.л.)

7. Цыбикова А.А. Конфликты в сфере государственного управления [текст] / А.А. Цыбикова // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: сб. науч. статей. – М., 2009. – С. 167–170 (0,32 п.л.).

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Подписано в печать: 10.11.2011

Заказ № 6232 Тираж - 120 экз.
Печать трафаретная. Объем: 1,5 усл.п.л.
Типография «11-й ФОРМАТ»
ИНН 7726330900
115230, Москва, Варшавское ш., 36
(499) 788-78-56
www.autoreferat.ru