е) открытость и демократичность стиля деятельности;

ж) наличие (отсутствие) правонарушений в работе и взысканий;

з) выявление случаев конфликта интересов и коррупционных проявлений;

и) сопоставление фактических действий с должностным регламентом, планами работы подразделения и поручениями.

Еще один объект мониторинга – государственные и муниципальные предприятия и учреждения. Речь идет об оценке соответствия их локальных актов и юридических действий законодательству и уставу. Анализ программно-плановых показателей и реальных социально-экономических показателей деятельности по производству продукции, товаров, работ и оказанию услуг позволит определить эффективность деятельности предприятий и учреждений.

Периодическая оценка дает возможность принимать юридические меры – менять программы работ, структуру организации, увеличивать объем НИР и НИОКР, проводить перестановки кадров и повышение их квалификации и т.п. В конечном итоге потребуется внести изменения в юридические характеристики целей и компетенцию органов; принять меры ответственности к виновным лицам и меры поощрения за успешное решение нормативных задач; скорректировать ресурсное обеспечение с объемом функций; изменить объем и средства правового регулирования.

Таково действие формулы управления «на основании и во исполнение закона».

Литература

1. *Тихомиров Ю.А.* Управление на основе права. М.: Формула права, 2007.
2. Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Формула права, 2008.
3. Законодательство и экономика. № 6. 2008.

Конфликт интересов в законодательстве

Владимир КОРЧЕНОВ – доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Институт конфликта интересов имеет исключительное значение в каждой сфере правоприменения, где уполномоченные лица выражают интересы других лиц посредством юридически значимых действий. В одних случаях это могут быть интересы частных лиц, организаций, в других – интересы всех граждан. В государственной гражданской службе – это интересы конституционного законодателя Российской Федерации, ее многонационального народа и его государства.

Среди нормативных правовых актов, направленных на урегулирование конфликта интересов на государственной службе, следует выделить Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885, который утвердил «Общие принципы слу-

жебного поведения государственных служащих».

В соответствии с указом государственному служащему следует:

- воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении им должностных (служебных) обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;
- при угрозе возникновения конфликта интересов – ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, – сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, призванное предотвратить и урегулировать конфликт.

Специальному регулированию конфликта интереса на государственной службе России посвящен Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией».

Статья 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) «Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе» основана на следующих принципах:

- обязанность гражданского служащего информировать представителя нанимателя о возникшем или потенциальном конфликте интересов;
- обязанность представителя нанимателя принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;
- рассмотрение проблем, связанных с соблюдением государственными служащими требований к служебному поведению и урегулированием конфликта интересов специально созданными в каждом государственном органе комиссиями;
- участие в работе таких комиссий как гражданских служащих, так и независимых экспертов (не менее 1/4 от общего числа членов комиссии);
- единообразие правил деятельности комиссий, положение о которых утверждается Указом Президента РФ.

В ст. 19 Федерального закона № 79-ФЗ конфликт интересов определяется как «ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации».

По мнению участников экспертного опроса, посвященного действенности Федерального закона № 79-ФЗ, механизмы разрешения конфликтов интересов этот закон отражает в недостаточной мере (так считают 59,3% экспертов) или не отражает вовсе (6,7%). Противоположную точку зрения выразили 20,0% экспертов, но это, скорее всего, отражение субъективного взгляда «сверху» на практику разрешения конфликтов интересов на гражданской службе.

Не очень высоко оценивается участниками опроса достаточность Федерального закона № 79-ФЗ в части содействия борьбе с коррупцией и предотвращения аморальных явлений в среде государственных служащих: в полной достаточнос-

ти положений закона уверены всего 13,3% экспертов, в неполной – 56,7% и 30,0% отмечают совершенную недостаточность принятого нормативного акта.

Таким образом, нет оснований считать, что этот закон кардинально изменит положение в сфере борьбы с негативными явлениями в системе государственной гражданской службы и обеспечит предотвращение и разрешение конфликтов интересов.

Институциональная слабость государства и общества дает возможность различным заинтересованным группам и отдельным лицам применять любые, в том числе и недозволенные методы для достижения своих частных целей. Объектом их интересов становятся конкретные должностные лица, замещающие должности государственной гражданской службы. В данном случае источником конфликта личных интересов государственного гражданского служащего и интересов должности государственной гражданской службы (т.е. собственно государственных интересов) выступает третье лицо. Как правило, это представитель заинтересованных групп, но ответственность возлагается в первую очередь на государственного служащего, поскольку именно он совершает должностной проступок.

Применительно к порядку урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе госслужащие, руководствуясь действующим законодательством, учитывают следующие принципы:

- верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными правовыми актами, должностными инструкциями;
- демократизм, законность, гласность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, обязанность госслужащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека;
- единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения;
- разделение законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти;
- профессионализм и компетентность;
- ответственность за принимаемые решения и исполнение должностных обязанностей, подотчетность обществу;
- внепартийность, светский характер государственной службы.

Основными функциями органов государственной службы в разрешении конфликтов являются политические, административные, воспитательно-пропагандистские, организационно-технические. Все они взаимосвязаны с управленческим циклом деятельности госслужбы.

Технологизация управления и разрешения конфликтов требует от госслужбы непрерывности воздействия на конфликт; системного анализа и прогноза развития ситуации; принятия рациональных и эффективных решений организации и контроля их исполнения.

Роль государственной службы как субъекта в системе конфликта интересов следовало бы, по нашему мнению, обозначить:

- первоочередными мерами федеральных органов управления по созданию механизма правового регулирования конфликтов;
- нацеленностью механизма государственного управления на разрешение конфликтов;
- условиями взаимодействия (противоборства) властных структур управления;
- степенью и формами выражения ответственности государственных служащих за разрешение конфликтных ситуаций;
- приоритетными должностными обязанностями служащих органов местного управления.

При рассмотрении вопроса о функциональных обязанностях государственных служащих по диагностике и разрешению конфликтов необходимо указать:

- на обеспечение и защиту законных интересов граждан;
- своевременное и обстоятельное рассмотрение обращений граждан, заявлений общественных объединений, органов местного самоуправления;
- оперативное принятие решений в порядке, установленном федеральными законами и постановлениями, а также решениями субъектов Российской Федерации;
- ответственность госслужащего за действие или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан.

Участие структур государственной службы в регулировании, предотвращении и разрешении конфликтов осложняется тем, что позиция служащего оказывается довольно сложной, а порой неопределенной и противоречивой. Его участие в разрешении конфликта рассматривается как показатель обеспечения защиты законных интересов граждан, ответственности перед законом и государством, и в то же время органы госслужбы выражают позицию более высоких инстанций в системе управления.

Бескомпромиссный вариант урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе предполагает отказ одной из сторон от достижения поставленных целей или локализацию основных причин, его породивших. Вместе с тем для разрешения конфликта нередко используются испытанные на практике методы. Наиболее эффективны из них следующие.

Метод переговоров. Конфликтующие стороны избирают для себя наиболее предпочтительные возможности и обсуждают их с общего согласия.

Метод «избегания» конфликтов. Это может быть увольнение (отставка) по собственному желанию, избегание встреч с «противником», его игнорирование. Избежать конфликта – не значит урегулировать его, поскольку вызвавшее его противоречие сохраняется.

Метод откладывания конфликта. В этом случае один из субъектов конфликта временно сдает позиции. Однако по мере изменения ситуации и накопления сил эта сторона чаще всего предпринимает попытки возвратить утраченное.

Метод судебного разбирательства наиболее острых конфликтных ситуаций. Характеризуется более четкой их детализацией, с обязательным исполнением судебного решения по итогам рассмотрения.

Метод третейского разбирательства или арбитража. Здесь спор передается для разбирательства третьей стороне. Ее решение обязательно для участников конфликта. Конфликт при этом разрешается частично, поскольку его причины не устраняются.

Метод примирения сторон. Достигается на основе сближения позиций и интересов через посредника, в роли которого могут выступать государственные служащие, специалисты в области менеджмента, согласительные комиссии.

Основной инструментарий государственной службы при регулировании и разрешении конфликта интересов, устранении его деструктивных (разрушительных) последствий включает в себя переговоры, поиск компромисса, взаимодействие и сотрудничество, социальное партнерство, установление консенсуса.

Современная наука о конфликтах выделяет четыре универсальных формы стиля урегулирования конфликта: конкуренция, уклонение, приспособление и сотрудничество, компромисс. Урегулирование конфликта предполагает эффективное использование ряда факторов. Сре-

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-