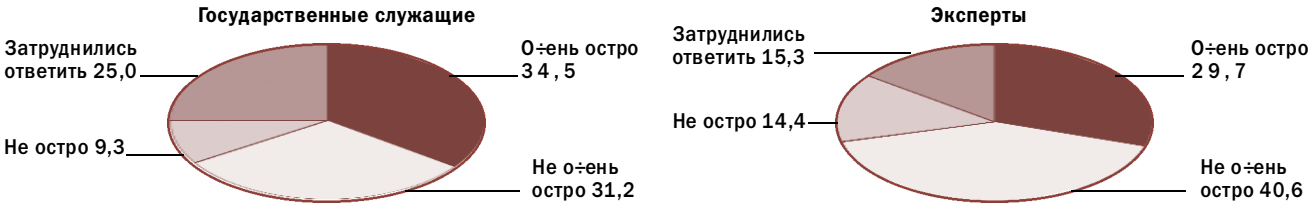
Диаграмма 2. Оценка остроты проблемы управлен÷еских рисков



венных гражданских служащих, но и более широкие в социальном смысле – для объектов государственного управления. Это тоже можно с÷итать современной управлен÷еской проблемой.

Как видно на **Диаграмме 2**, проблема управлен÷еских рисков в государственных органах обозна÷ена достато÷но явно, но не приобрела для всех государственных служащих особой остроты. Хотя можно предположить, ÷то та ÷асть работников, которая осознает остроту проблемы управленческих рисков, непосредственно у÷аствует в выработке и принятии решений и понимает всю полноту ответственности за них.

Что же касается содержания управлен÷еских рисков, то большинство государственных служащих (49,7% от их ÷исла) и экспертов (43,5%) видят в них побуждение к поиску новых управлен÷еских подходов, ÷то вполне закономерно – приходит осознание того, ÷то старые методы государственного управления в современных условиях увели÷ивают степень управлен÷еских рисков. Но это же обстоятельство стимулирует профессиональное развитие государственных служащих (так считают 27,3% государственных служащих и 28,7% экспертов), ÷то вполне соответствует требованиям выработки новых управлен÷еских подходов в практике государственных органов. Основываясь на мнении государственных служащих (23,2%) можно также с÷итать, ÷то управлен÷еские риски активизируют их гражданскую ответственность, хотя эксперты придают этому гораздо меньшее зна÷ение (14,8%).

Но ÷то характерно – и государственные служащие (13,9%), и эксперты (14,8%) в малой степени видят в управлен÷еских рисках только угрозы и опасности. И это вполне объяснимо, так как риск – это определенный конфликт между консервативной и инновационной моделью принятия управлен÷еских решений. А если рассматривать управлен÷еский риск по отношению к государственному служащему, то это будет факти÷ески внутрили÷ностный конфликт. И только его ориентация на инновационный поиск и собственное профессиональное развитие может создать необходимые условия для снятия противоре÷ия, то есть принятия адекватного ситуации управлен÷еского решения.

Рассмотренные материалы социологи÷еских исследований показывают, ÷то сегодня в системе государственной власти и управления Российской Федерации имеются существенные проблемы, требующие детального изучения и волевого государственного решения. Необходимо не только выстраивать и оптимизировать систему властных отношений, но и активизировать позитивные социальные факторы в российском обществе в целом и в сфере государственного управления в ÷астности в области активизации кадрового потенциала.

Наталия ШУВАЛОВА

Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов

В Концепции реформирования системы государственной службы, подписанной Президентом Российской Федерации в 2001 году и определившей генеральные направления совершенствования административной системы страны, в ÷исло основных принципов функционирования системы государственной службы включ÷ен принцип эти÷ности поведения государственного служащего. Это положение нашло дальнейшее развитие в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих Российской Федерации» и Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон).

Определен и механизм реализации этих принципов: согласно Закону соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих должны обеспе÷ивать специальные комиссии, образованные

Наталия ШУВАЛОВА – кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС

«в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой, государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой» (п.5, ст. 19 Закона), – **комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов** (далее – комиссии). Положение, определившее зада÷и комиссий, их состав и порядок работы, было утверждено Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269. В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 года, в ка÷естве одной из перво-о÷ередных мер по его реализации названо обеспе÷ение действенного функционирования этих комиссий. Таким образом, создана основательная правовая база их деятельности.

Однако и по сию пору предусмотренный Законом механизм, призванный преодолеть нравственный дефицит в государственной службе, факти÷ески не работает.

При÷ин бездействия формально созданных в государственных органах комиссий немало, но главные это:

- **вспомогательный характер** поставленных перед ними зада÷, которые сводятся лишь **к содействию** «государственным органам в обеспе÷ении соблюдения государственными гражданскими служащими Российской Федерации и урегулировании конфликта интересов, способного привести к при÷инению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации» [1];
- вытекающая из этого **функциональная ограни÷енность**, не предусматривающая планомерной, долговременной работы по этико-профессиональному развитию персонала государственной службы и системати÷ескому контролю за соблюдением требований к служебному поведению;
- **эпизоди÷еский характер** работы комиссий, обусловленный тем, ÷то единственным основанием для проведения заседания комиссии, в соответствии с Положением, является поступившая информация о нарушении гражданским служащим требований к служебному поведению или о нали÷ии у него ли÷ной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов: нет информации – комиссия не работает;
- **рекомендательный характер** принимаемых комиссиями решений, ÷то предопределяет их несамостоятельную, вспомогательную роль, которая не позволяет им проявить себя в ка÷естве активного инструмента и эффективного средства противодействия коррупции и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы;
- **разобщенность** деятельности комиссий, созданных в государственных органах, ввиду отсутствия организационной структуры, которая бы обеспе÷ивала координацию и контроль их деятельности.

Еще одна при÷ина неэффективности комиссий в их нынешнем статусе заклю÷ается в соединении в одной комиссии двух направлений деятельности – соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирование конфликта интересов, хотя и взаимосвязанных, но разных как по содержанию, так и по способам решения зада÷, предполагающих разные подходы.

Обеспе÷ение соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих – процесс долговременный, требующий выработки и реализации комплексных мер нормативного, правового, координирующего, контрольного, нау÷но-исследовательского, методи÷еского содержания. При÷ем эти меры должны носить упреждающий характер, их главная цель – предупреждение нарушений профессиональной служебной этики, а не реакция на свершившийся факт. Достижение этой цели требует от комиссий планомерной методи÷еской и организационной работы по обеспе÷ению соблюдения требований к служебному поведению, нравственному воспитанию и этико-профессиональному развитию персонала гражданской службы с использованием единых методик, широкого арсенала у÷ебных средств («круглые столы», семинары, мастер-классы, тестирование), кадровых технологий (собеседование, аттестация, конкурс, квалификационный экзамен), техник мониторингового наблюдения за состоянием нравственности в гражданской службе и анализа динамики происходящих в ней процессов.

А вот необходимость урегулирования конфликта интересов в государственной службе возникает лишь с появлением признаков ли÷ной заинтересованности гражданского служащего, которая приводит или может привести к конфликту интересов, или с возникновением конкретного факта, свидетельствующего о нали÷ии конфликта интересов. Поэтому в этом слу÷ае комиссии приходится работать «по факту», на основании поступившей информации «о нали÷ии у гражданского служащего ли÷ной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов» [2]. Здесь ее главная зада÷а – установить факт нали÷ия или отсутствия ли÷ной заинтересованности гражданского служащего, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и при установлении факта нали÷ия ли÷ной заинтересованности дать представителю нанимателя рекомендации, направленные на предотвращение или урегулирование этого конфликта.

Таким образом, нынешний статус комиссий изна÷ально обрекает их на неэффективность, т.к. не дает ÷еткого представления о том, *кто* координирует или должен координировать их работу, *кто* контролирует и *по каким критериям* осуществляет оценку этой работы, *где* и *кем* должны быть сформулированы эти критерии, *каковы* механизмы, обеспе÷ивающие эффективность деятельности подобных комиссий.

Исходя из изложенного становит-

ся о÷евидным, ÷то успех реализации положений Концепции, Закона и Национального плана противодействия коррупции, касающихся эти÷еской стороны деятельности гражданских служащих, требует незамедлительного решения комплекса взаимосвязанных проблем правового, организационного, кадрового порядка, которые призваны привести в соответствие зада÷и, правовой статус, организационные основы, функциональное назна÷ение и порядок деятельности комиссий.

Прежде всего, необходимо уто÷нить правовой статус и функциональное назна÷ение комиссий и их место в системе управления нравственными отношениями в государственной службе.

Из содержания п. 5 ст. 19 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует, ÷то создаваемые в государственных органах, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Федерации по управлению государственной службой комиссии должны составить *единую систему управления нравственными отношениями* на гражданской службе, координируемую и контролируемую федеральным государственным органом по управлению государственной службой. Этому органу следует стать главным субъектом управления государственной службой, центром ее дальнейшего реформирования, сосредото÷ив в своих руках нормативное, правовое, координационное, контрольное, нау÷но-исследовательское, методи÷еское и финансовое обеспе÷ение деятельности государственного аппарата.

Встроенная в его структуру Комиссия должна располагать широким кругом функций и полномо÷ий, вклю÷ающих нормативно-правовое и методи÷еское обеспе÷ение формирования антикоррупционного поведения и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы, направленных на реализацию целей, поставленных в Концепции реформировании системы государственной службы Российской Федерации, Законе и Национальном плане противодействия коррупции. Только такой правовой статус обеспе÷ит независимый, постоянный, полифункциональный, действенный характер ее работы и позволит преодолеть сложившуюся ситуацию, когда у семи нянек дитя без глазу, а проблема нравственного о÷ищения корпуса государственных служащих буксует из года в год, постоянно воспроизводя и поддерживая питательную среду для разрастания коррупции.

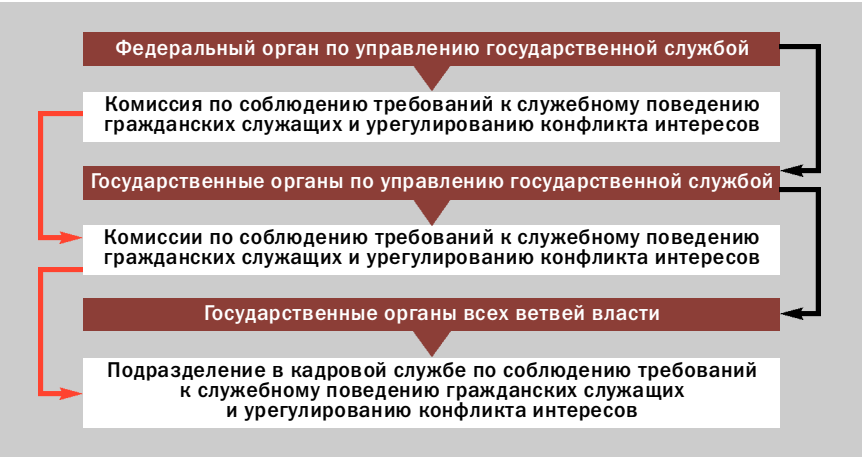
Важнейшей зада÷ей Комиссии станет координация и контроль работы соответствующих комиссий как структурных подразделений государственных органов по управлению государственной службой.

В государственных органах реализацию функций Комиссии призваны обеспе÷ивать соответствующие подразделения в составе кадровых служб федеральных государственных органов, создание и содержание функций которых предусмотрено п. 3 раздела II Национального плана противодействия коррупции:

- обеспе÷ение соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения;
- принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том ÷исле после ухода государственного служащего с государственной службы;
- оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению;
- обеспе÷ение реализации обязанности государственных служащих сообщать о ставших им известными слу÷аях коррупционных или иных правонарушений;
- осуществление проверки достоверности сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых государственными служащими;
- проведение служебных расследований слу÷аев коррупционных проявлений;
- взаимодействие с правоохранительными органами.

В целом система управления нравственными отношениями в государственной службе, в соответствии с действующим законодательством и концептуальными документами, выглядит следующим образом.

Такая схема управления нравственной сферой государственной службы не умозрительный прожект, а основанная на действующих правовых актах система, реализация которой сдвинет с «мертвой то÷ки» проблему и позволит перевести в практи÷ескую плоскость решение перво-о÷ередных зада÷, заложенных в нормативно-правовых актах. Только при такой системе управления может быть обеспе÷ен действенный контроль за выполнением требований к служебному поведению гражданских служащих, который вклю÷ал бы *го - сударственный* контроль со стороны постоянно действующих независимых государственных структур, *служебный* контроль в лице специ-



альных структур в составе кадровых служб государственных органов; гражданский контроль, осуществляемый соответствующими структурами гражданского общества; *само - контроль* как функцию духовно и нравственно развитой ли÷ности, формируемой в процессе этико-профессионального развития гражданских служащих.

Зарубежная практика накопила зна÷ительный позитивный опыт управления нравственными отношениями в государственной службе. В Японии во исполнение Закона «Об этике государственных служащих», а также утвержденных правительственным указом эти÷еских правил государственного служащего и норм административных наказаний за их нарушение создана Комиссия по этике государственных служащих. В США за принятием в 1978 года Закона о служебном поведении государственных служащих последовало образование специального подразделения в структуре правительственных органов – Офиса правительственной этики (Office of Government Ethics (ОГЕ), руководитель которого назна÷ается президентом США сроком на пять лет. Миссия этого постоянно действующего органа – осуществление руководства по предотвращению и разрешению конфликта интересов в среде правительственных ÷иновников, воспитанию у служащих высоких эти÷еских стандартов и укреплению веры общественности в то, ÷то деятельность правительства осуществляется беспристрастно и ÷естно [3].

ОГЕ проводит также сбор и анализ декларирования служащих высшего уровня, готовит образовательные курсы и пособия по служебной этике, проводит семинары и тренинги, решает вопросы, возникающие в связи с квалификацией нарушений стандартов поведения, допускаемых должностными лицами, рассматривает наиболее «деликатные» ситуации и решает вопрос о применении в определенных слу÷аях уголовной ответственности.

В своей работе ОГЕ опирается на деятельность исполнительных комиссий по этике, образованных в структуре правительств штатов в ка÷естве самостоятельных агентств, наделенных широкими полномо÷иями и обеспе÷ивающих контроль за соблюдением Закона об этике в правительственных у÷реждениях и этико-профессиональное развитие персонала государственных организаций и у÷реждений штата.

На территориальном уровне реализацию политики штата обеспе÷ивают Советы графств (в США существуют около 700 графств). Устав графств предусматривает для предотвращения конфликта интересов на государственной службе создание Советов по этике, независимость которых обеспе÷ивает обязательное условие: ни один из его ÷ленов не может занимать выборную должность или назна÷аться на должность в администрации графства или другой государственной структуре, а также занимать какой-либо партийный пост. Советам по этике предоставляется право давать рекомендации, проводить расследования по собственной инициативе, а также по обращениям или жалобам, передавать дела на судебное расследование, устанавливать административные штрафы и нанимать независимого советника по этике.

На уровне организаций политику, вырабатываемую комиссиями по этике на основании Закона, реализуют специальные должностные лица в государственных организациях и у÷реждениях, уполномо÷енные обеспе÷ивать эти÷ность поведения сотрудников. В соответствии с Законом США в штатное расписание государственных у÷реждений страны введены должности руководителя по вопросам этики деловых отношений, юриста по эти÷еским вопросам и генерального инспектора. Руководитель по вопросам этики деловых отношений обязан работать в тесном контакте с Офисом правительственной этики, осуществлять надзор за системой проверки от÷етов о финансовом положении должностных лиц, организовывать у÷ебно-образовательные программы для персонала, а также обеспе÷ивать соблюдение установленных правил. В обязанности юриста по эти÷еским вопросам входит надзор за соблюдением закона, анализ и предоставление информации генеральному инспектору о должностных проступках, обзор выступлений и статей, консультация по вопросам деловой этики. Генеральный инспектор проводит расследование по заявлениям о должностных преступлениях и направляет материалы на рассмотрение министерства юстиции для принятия решения о возбуждении уголовного дела, предварительно и при необходимости согласовав это с юристом по эти÷еским вопросам [4].

Подобные должности введены в штат государственной службы по крайней мере в 53 странах. Именно столько стран было представлено такими должностными лицами в ÷исле у÷астников проходившей в 1996 году Международной конференции «Этика в правительственных у÷реждениях».

Таким образом, мировой опыт убеждает в том, ÷то предпринимаемые в нашей стране шаги по преодолению нравственного дефицита в государственной службе делаются в правильном направлении и имеют позитивную перспективу при условии, ÷то правовой статус и содержание деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов будут приведены в соответствие с их назна÷ением – стать эффективным инструментом формирования не только высокопрофессионального, но и высоконравственного кадрового корпуса государственных служащих.

Литература

1. Положение «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов», утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269.
2. Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269. Раздел IV, п.21, пп. б).
3. http://www.usoge .gov
4. http://www.bigpi.biysk.ru/