

**СТРАТЕГИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ**  
по теме «Коррупция, конфликт интересов  
(эффективность работы комиссий по соблюдению требований к  
служебному поведению федеральных государственных служащих)»

### 1. ЗАДАЧА СТРАТЕГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Определить приоритетные сценарии повышения эффективности работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов

### 2. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Схема стратегического анализа представлена на рис. 1.

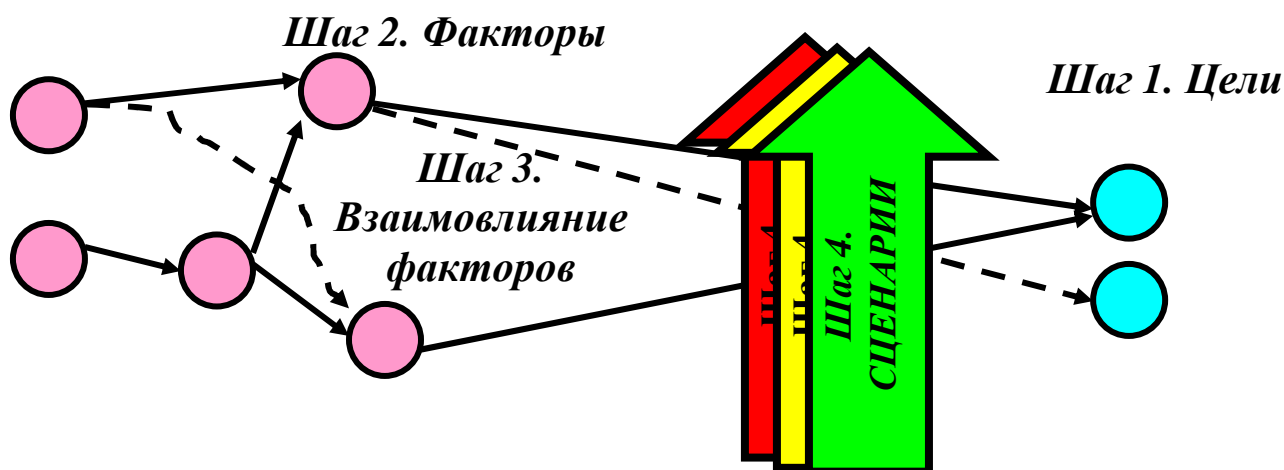


Рис. 1. Схема стратегического анализа

### 3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Стратегический анализ на основе сетевой экспертизы проводился в следующем порядке:

- Формулирование **дерева цели**;
- Выявление **внешних факторов**, влияющих на достижение цели и деятельность комиссий;
- Выявление **внутренних факторов**, влияющих на достижение цели и деятельность комиссий;
- Экспертное определение **взаимовлияния факторов**;
- Оценка возможных **результатов** воздействия на факторы (сценарии).
- Оценка **оптимальных воздействий** (мероприятий).

## 4. ЦЕЛИ

### 4.1. Видение ситуации на 2015 год (главная цель)

**1. Снижение уровня коррупции и рост международного рейтинга России по этому показателю**

### 4.2. Подцели (внешние цели)

| <b>НАИМЕНОВАНИЕ</b> |  |
|---------------------|--|
| 2.                  | Рост инвестиционной привлекательности России                       |
| 3.                  | Повышение конкурентоспособности России                             |
| 4.                  | Минимизация конфликтов интересов                                   |
| 5.                  | Минимизация и исключение фактов коррупции                          |
| 6.                  | Наличие конкретного результата, выраженного в количественной форме |
| 7.                  | Развитие малого и среднего бизнеса                                 |
| 8.                  | Рост авторитета России на международном уровне                     |
| 9.                  | Снижение социальной напряженности                                  |
| 10.                 | Рост доверия к власти  |

### 4.3. Цели внутренние (состояние или процесс)

| <b>НАИМЕНОВАНИЕ</b> |   |
|---------------------|---|
| 11.                 | Степень удовлетворенности членов комиссии результатами работы |
| 12.                 | Снижение издержек деятельности комиссии                       |
| 13.                 | Повышение мотивации членов комиссии и приглашенных            |
| 14.                 | Создание условий для плодотворной работы комиссии             |
| 15.                 | Рост полномочий комиссии                                      |
| 16.                 | Полнота информационного обеспечения, фактографическая база    |

## 5. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА СИТУАЦИЮ

### 5.1. Внешние факторы (контекст)

| <b>№ пп</b> | <b>ФАКТОР</b>  | <b>Балл</b> |
|-------------|--|-------------|
| 17.         | Политическая важность. Влияние на инвестиционный климат, конкурентоспособность страны. Тенденция к прозрачности и открытости госслужбы | 5           |
| 18.         | Наличие государственной стратегии, определяющей критерии к оценке качества управления  | 4,5         |
| 19.         | Поддержка и обсуждение в СМИ. PR, особенно в начальной стадии деятельности комиссий  | 5           |

| № пп | ФАКТОР   | Балл |
|------|--|------|
| 20.  | <b>Внешний независимый контроль деятельности комиссий, гражданское участие, независимые члены комиссии</b>         | 5    |
| 21.  | Неистребимый формализм, иллюзия деятельности, разбор вопросов по форме, а не по существу                           | 3,5  |
| 22.  | Возможность воздействия на решение комиссии «сверху», включение в комиссии послушных людей                         | 3,5  |
| 23.  | Несимметричность информации - попытки не информировать членов комиссии о сути дела                                 | 4,2  |
| 24.  | Поддержка Президента РФ и Премьера РФ в виде четко и недвусмысленно выраженной политической воли (соед. *)         | 4    |
| 25.  | Наличие, учет и использование соответствующего мирового опыта  | 4,3  |
| 26.  | Неудачные прецеденты при рассмотрении аналогичных случаев в других ведомствах, оставшиеся при этом без последствий | 3    |
| 27.  | Атмосфера равнодушия и скептицизма в СМИ, общественном мнении (соед.)  |      |
| 28.  | <b>Определенность содержания и порядка работы комиссий во взаимодействии с кадровой службой (Регламентация).</b>   | 5    |
| 29.  | <b>Трудности комплектования состава комиссий, включая – компетентных внешних представителей.</b>                   | 5    |
| 30.  | Организация профилактической, разъяснительной и консультативной работы (соед.)                                     | 3    |
| 31.  | Политическое окружение власти, отсутствие легитимных норм лоббирования (соед.)                                     |      |
| 32.  | <b>Стремление ухода руководства государственных органов от персональной ответственности</b>                        | 4,5  |
| 33.  | Формирование качеств государственного и общественного служения. Этические нормы. (соед.)                           |      |
| 34.  | <b>Развитость механизма принятия санкций к нарушениям с помощью общественного воздействия</b>                      | 5    |
| 35.  | Репутация комиссий и их членов (соед.)   |      |
| 36.  | Потоки писем «защитников», поддержка «провинившегося» со стороны судов и других органов (соед.)                    |      |
| 37.  | Взаимодействие комиссий с другими проверяющими и контролирующими органами  | 4    |

\* «Соед.» обозначает то, что фактор объединяется с другим фактором и отдельно не рассматривается

| № пп | ФАКТОР  | Балл |
|------|---|------|
| 38.  | По запросу председателя комиссии представитель государственного органа представляет дополнительные сведения | 4    |
| 39.  | Кризисность экономической ситуации (соед.)  |      |
| 40.  | Общественные международные организации  | 4    |
| 41.  | Сам факт наличия комиссии является символом неподкупности, потенциал и опора для наведения порядка (соед.)  |      |
| 42.  | Влияние зарубежных спецслужб  | 3    |
| 43.  | Возможность провокаций, в том числе через СМИ   | 3    |
| 44.  | Значимость решения комиссии для руководителя органа государственной власти (соед.)                          |      |

## 5.2. Внутренние факторы воздействия (управление)

| № пп | ФАКТОР   | Балл     |
|------|--|----------|
| 45.  | <b>Отсутствие стимулов, системы управления мотивацией</b>  | <b>5</b> |
| 46.  | Механизм целеполагания в работе должностных лиц  | 3        |
| 47.  | Описание должностных инструкций на формальном языке (соед.)  |          |
| 48.  | Участие в комиссии представителей смежных верхнего и нижнего уровня (соед.)  |          |
| 49.  | Согласованность, регламентация, стандартизация подходов и результатов работы комиссии (соед.)  |          |
| 50.  | <b>Анонимность участников и экспертов, введение тайного голосования</b>  | <b>5</b> |
| 51.  | Разнонаправленность мотивации членов комиссии (соед.)  |          |
| 52.  | <b>Наличие коррупционеров в составе комиссий, в том числе через приглашаемых экспертов, круговая порука</b>                            | <b>5</b> |
| 53.  | <b>Защита ведомственных интересов, стремление «не выносить сор из избы», избавление от неудобных, комиссия для внутренних разборок</b> | <b>5</b> |
| 54.  | Вхождение в состав комиссии людей, способных возразить начальству (соед.)  |          |
| 55.  | Кумовство, коррупция, клановость (соед.)   |          |

| № пп       | ФАКТОР   | Балл     |
|------------|--|----------|
| 56.        | Развитость механизма снятия конфликтов мнений и противоречий в комиссии (соед.)  |          |
| 57.        | Наличие критериев оценки служебного поведения на соответствие этическим нормам (соед.)   |          |
| <b>58.</b> | <b>Создание системы экспертно-аналитических центров и рост сетевого экспертного участия в комиссиях</b>  | <b>5</b> |
| 59.        | Предвзятость мнения руководителя, взаимозависимость между членами комиссии и обсуждаемым (соед.)   |          |
| 60.        | Товарищеские суды. Жалобщику комиссия ответ давать не обязана.   | 3        |
| 61.        | Личная заинтересованность - это не правонарушение. Комиссии дано право проводить предварительное расследование   | 4,3      |
| 62.        | Слабая определенность механизма установления юридического факта наличия конфликта  | 4,3      |
| 63.        | Виртуальный способ проведения заседаний с привлечением внешних экспертов (соед)  |          |
| 64.        | Ротация участников совещания (членов комиссии)   | 4,2      |
| 65.        | Методический аппарат по работе с экспертами уже создан и апробирован   | 4        |
| 66.        | Признаки снижения роли принципов независимости и неангажированности мнений   | 4        |
| 67.        | Основаниями для работы комиссии являются факты, которые бы принимались бы во внимание, даже если бы и не было комиссии (обращения прокуратуры, проверки кадровой службы) | 4        |
| 68.        | Необязательность (рекомендуемый характер) исполнения решения   | 4        |
| 69.        | Член комиссии имеет интенцию остаться незамеченным, не выделяться, не высказывать отрицательных суждений   | 2        |
| 70.        | Невозможность наблюдения за каждым членом комиссии (камеры наблюдения, детектор лжи)   | 2        |
| 71.        | Страх наказания за неправильное решение у членов комиссии  | 2        |

## 6. ОЦЕНКА ВЗАИМОВЛИЯНИЯ ОСНОВНЫХ ФАКТОРОВ

| ФАКТОРЫ            |                                       | Внешние факторы |                       |               |                               |               |                 |                                       | Внутренние факторы |                           |                       |                           |                                |                                |
|--------------------|---------------------------------------|-----------------|-----------------------|---------------|-------------------------------|---------------|-----------------|---------------------------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
|                    |                                       | Цель            | Политическая важность | Поддержка СМИ | Гражданский контроль, участие | Регламентация | Комплектова-ние | Уход руководителей от ответственности | Жесткость санкций  | Мотивацион-ное управление | Анонимность экспертов | Коррупционе-ры в комиссии | Защита ведомственных интересов | 45. Сетевое экспертное участие |
| Внешние факторы    | Цель (снижение коррупции)             |                 |                       |               |                               |               |                 |                                       |                    |                           |                       |                           |                                |                                |
|                    | Политическая важность                 | 0,9             |                       | 0,4           |                               |               | 0,4             | -0,5                                  | 0,6                |                           |                       | -0,4                      |                                |                                |
|                    | Поддержка СМИ                         | 0,3             | 0,5                   |               | 0,6                           |               |                 | 0,5                                   | -0,7               | 0,5                       |                       | -0,6                      | -0,6                           | 0,4                            |
|                    | Гражданский контроль                  | 0,4             | 0,5                   | 0,4           |                               |               |                 | 0,3                                   | -0,5               | 0,3                       | 0,3                   | -0,6                      | -0,5                           |                                |
|                    | Регламентация                         | 0,5             |                       |               |                               |               |                 |                                       | -0,3               | 0,3                       |                       |                           |                                |                                |
|                    | Комплектование                        |                 |                       |               |                               |               |                 |                                       |                    |                           |                       | -0,3                      | -0,3                           |                                |
|                    | Уход руководителей от ответственности | -0,3            | -0,3                  |               |                               |               |                 | -0,3                                  |                    | -0,4                      | -0,3                  |                           | 0,5                            | 0,4                            |
|                    | Жесткость санкций                     | 1               | 0,7                   |               |                               |               |                 | 0,3                                   | -0,4               |                           | 0,3                   |                           | -0,4                           |                                |
| Внутренние факторы | Мотивац-е управление                  |                 |                       |               | 0,3                           |               | 1               | -0,4                                  |                    |                           |                       |                           | -0,4                           |                                |
|                    | Анонимность экспертов                 |                 |                       |               | 0,7                           |               | 0,8             | -0,4                                  |                    | 0,5                       |                       | -0,3                      |                                |                                |
|                    | Коррупц-ры в комиссии                 | -0,7            |                       |               | -0,4                          |               |                 |                                       | 0,8                | -0,4                      |                       |                           | 0,6                            |                                |
|                    | Защита ведомственных интересов        |                 | -0,4                  | -0,5          |                               |               |                 | -0,5                                  |                    |                           |                       | 0,4                       |                                |                                |
|                    | Сетевое экспертное участие            | 0,5             |                       | 0,5           | 0,9                           |               |                 |                                       | -0,7               | 0,5                       | 0,5                   |                           | -0,5                           | -0,5                           |

## 7. КОМПЬЮТЕРНОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ

### 7.1. Ввод данных в компьютер и задание сценариев

В качестве задачи для моделирования поставлена задача для моделирования: как оптимизировать затраты труда на организацию деятельности комиссии для достижения цели снижения коррупции. Определение величины эффекта (достижение цели) рассматривалось с точки зрения возможности воздействия на четыре фактора: Регламентация деятельности комиссии (фактор **28**), Практика использования анонимных экспертов (**50**); Развитие сетевой экспертной деятельности (**58**), Усиление гражданского участия (**20**). Результат представления взаимосвязей факторов (таблица п. 7) в виде графа представлен на рис. 2.

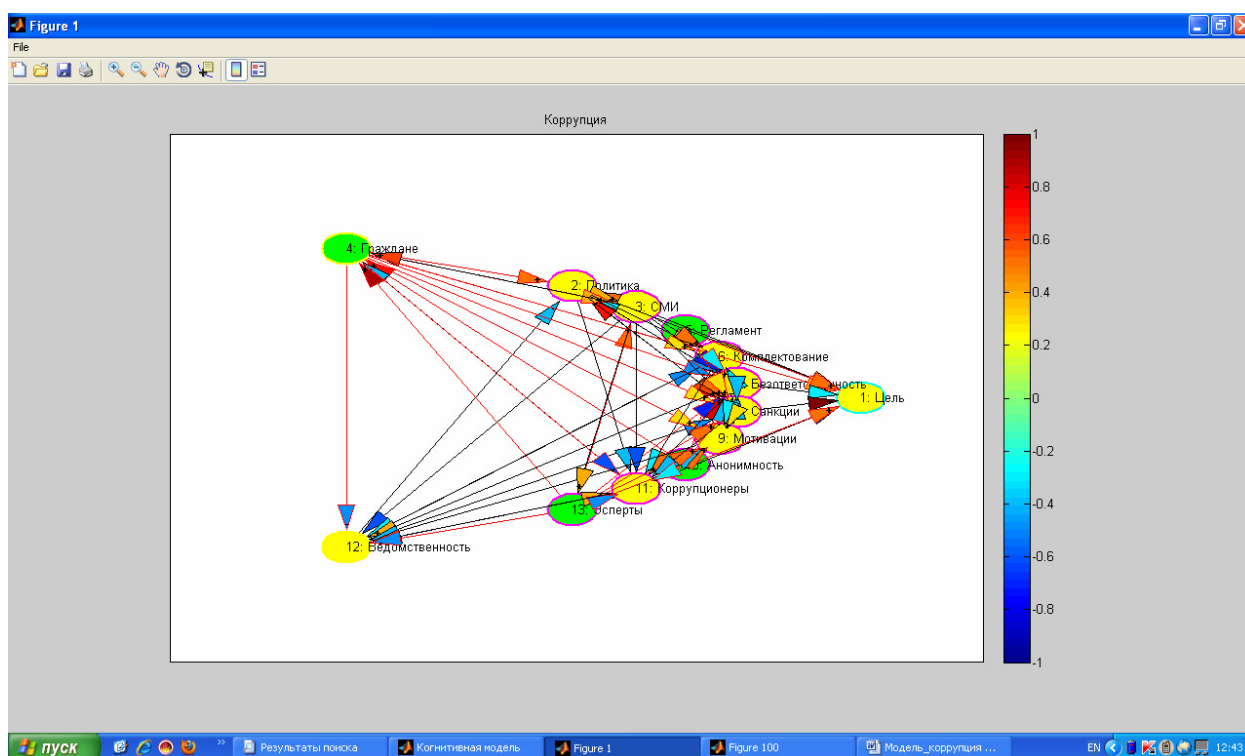


Рис. 2. Схема (граф) взаимовлияния факторов

Пример результата моделирования сценария, когда на все управляющие факторы подаются одинаковые воздействия (условно, они увеличены на 10%), приведен на рис. 3.

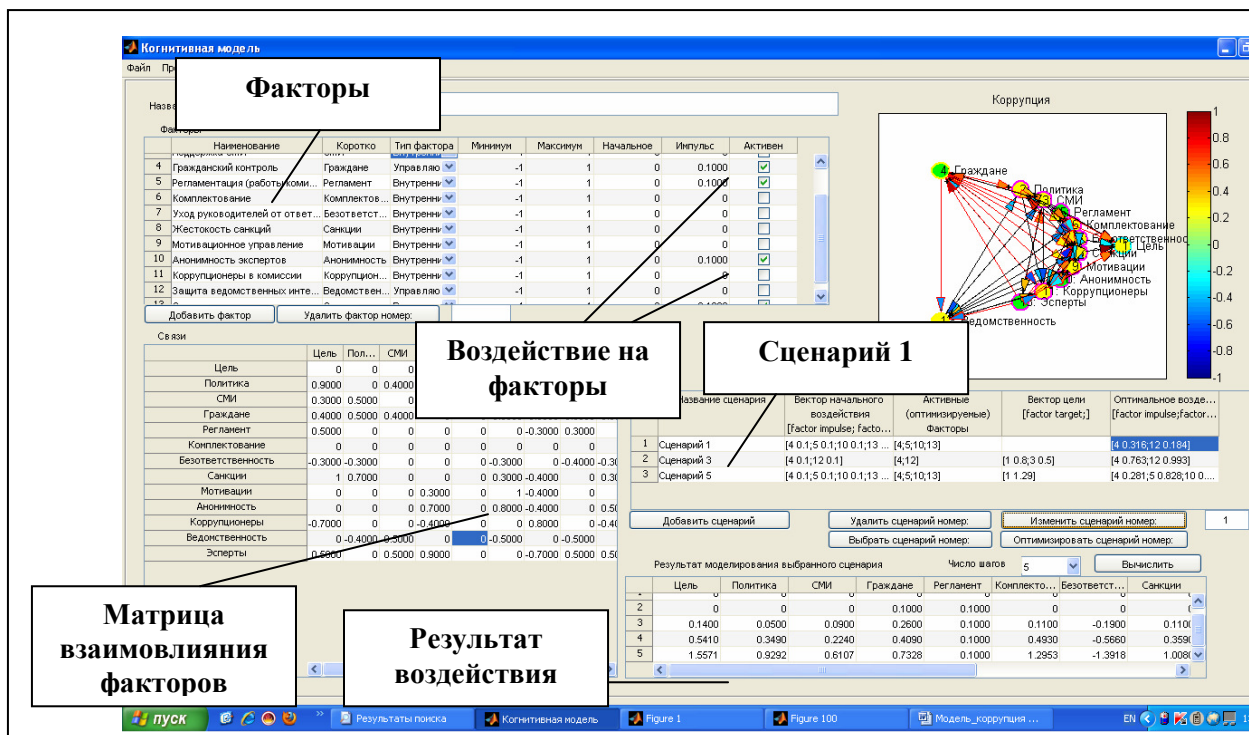


Рис. 3. Визуализация результата моделирования по сценарию «Оценка воздействия на 4 фактора» (решение прямой задачи)

Результаты моделирования позволяют сравнить различные сценарии совершенствования деятельности комиссий. Моделирование различных сценариев по методу решения прямой задачи показывает целесообразность усиления факторов гражданского участия и сетевой экспертизы. Вместе с тем, как показывает моделирование, такое воздействие нуждается в существенном усилении контроля за развитием ситуации, например, за счет резкого улучшения регламентации деятельности комиссии. В противном случае, показывает то же моделирование, фактор влияния гражданского участия вырастет в 7 раз, а экспертного – в 2 раза. Это, с точки зрения канонов стратегического менеджмента, не является оптимальным решением.

С целью оптимизации организации деятельности комиссии было проведено моделирование по методу решения обратной задачи (сценарий 3). Результат моделирования представлен на рис. 4.



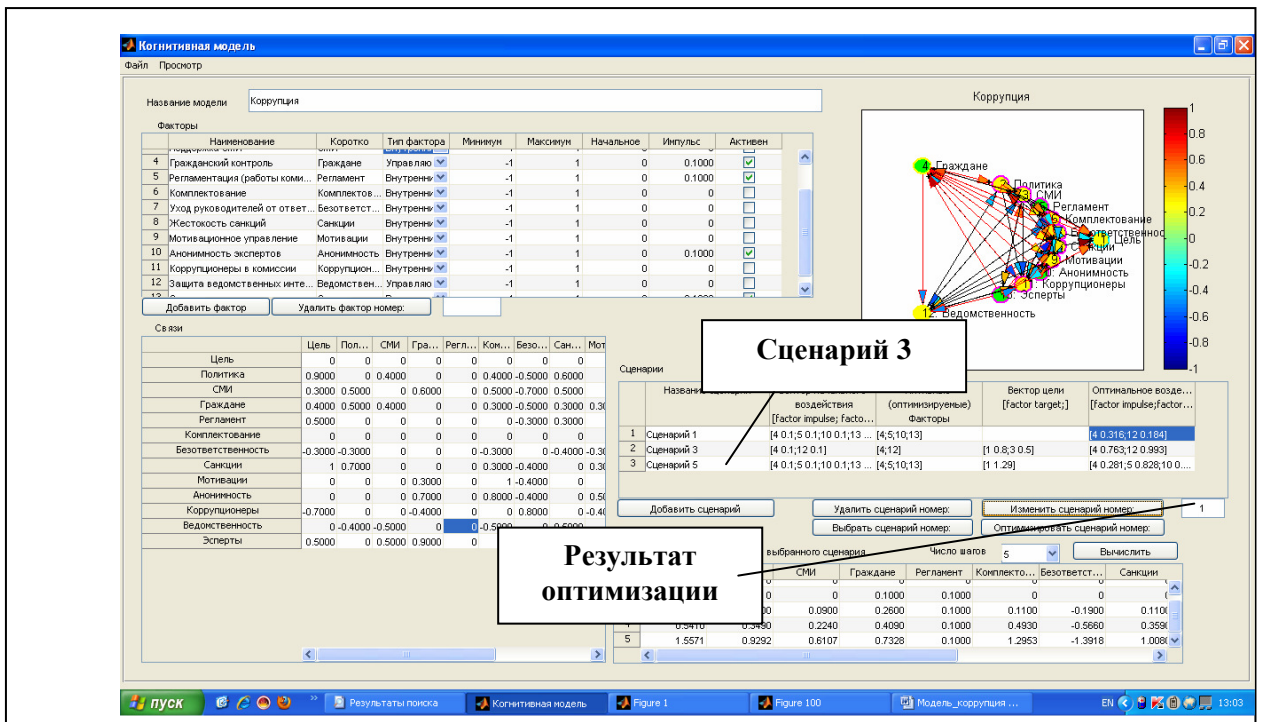


Рис. 4. Визуализация результата моделирования по сценарию «Оценка воздействия на 4 фактора» (решение обратной задачи)

– Решение обратной (оптимизационной) задачи носит множественный характер, поскольку оптимизация воздействия на ситуацию может быть реализована многими способами.

Вариантом оптимального воздействия на ситуацию может быть перераспределение усилий по направлениям, как показано на рис. 5.

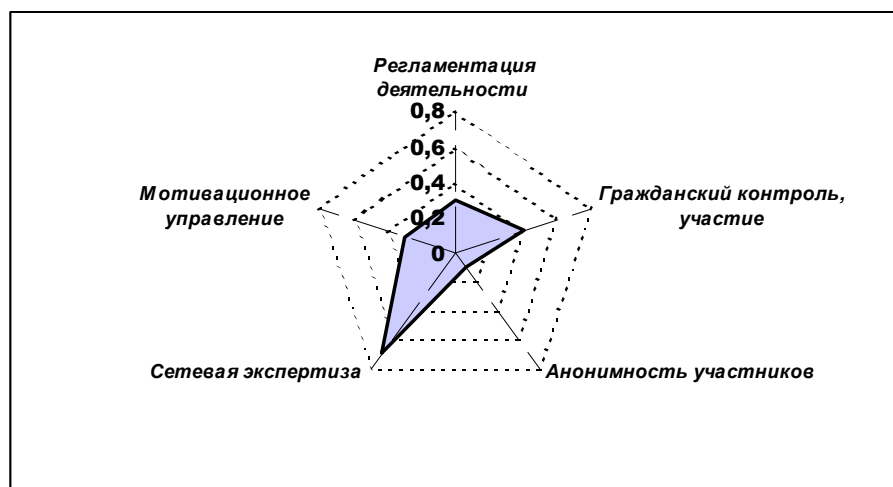


Рис. 5. Диаграмма сравнения эффективности сценариев действий

## 8. ВЫВОДЫ

На ситуацию, связанную с деятельностью комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих, воздействует порядка 70 различных факторов. Из них порядка 13 факторов оказывают наиболее весомое воздействие. После экспертной оценки взаимовлияния факторов и концептуального моделирования можно сделать следующие выводы по совершенствованию работы комиссий:

- наиболее оптимальным воздействием на ситуацию, требующим сравнительно небольших издержек, может быть сценарий, в котором: одинаковую важность играют факторы нормативной регламентации деятельности комиссий и организации сетевой экспертизы. При этом требуется небольшое усиление фактора гражданского участия, и, что интересно, даже уменьшение требования к анонимности членов комиссии;

- существенное снижение прозрачности (прозрачности) деятельности комиссии, влекущее к уменьшению гражданского контроля потребует значительного увеличения сетевой экспертизы, регламентации деятельности комиссии, а также усиления фактора анонимности членов комиссии;

- вместе с тем сильно затратным сценарием (большие издержки организации) будет обеспечение чрезмерного роста прозрачности (прозрачности) работы комиссии, что потребует увеличения жесткости контроля за ситуацией, усиление регламентации работы комиссии, увеличения значимости фактора анонимности участников комиссий.

Выбор сценария действий предопределяет возможность быстрого формирования программы - плана мероприятий - по совершенствованию деятельности комиссий, которая диктуется логикой проведения стратегического анализа: построение дерева целей – выявление факторов и оценка их взаимовлияний – оценка приоритетов действий. При этом мероприятия в программе формулируются на основе выявленных факторов.