

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Слатинов Владимир Борисович доктор политических наук, заведующий кафедрой государственной политики и территориального управления Юго-Западного государственного университета

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Система «Открытое правительство» стала уникальным для России проектом по построению интегрированной в федеральные органы исполнительной власти структуры, обеспечивающей влияние на разработку и реализацию государственной политики в формате «открытого государства».

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Российским руководством официально декларируются готовность к обеспечению открытости государственного управления, прозрачности деятельности государственных органов и готовность к более широкому, чем прежде, вовлечению граждан и экспертных сообществ в выработку государственной политики и принятие ключевых государственных решений (проекты «Российская общественная инициатива», деятельность Общественной палаты и советов при госорганах, проект «Открытое правительство»)

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

В условиях, когда политическая конкуренция носит, скорее, имитационный характер, институты парламентаризма и партийно-политическая система не реализуют своей традиционной роли, свойственной развитым демократиям, а политическая элита выступает монопольным держателем права на выработку государственной политики, создание дополнительных механизмов выявления публичных инициатив, экспертного сопровождения принимаемых решений, их обсуждения и оценки представляются российскому руководству как **«техническое» средство компенсации политического монополизма. Эта «компенсация» гипотетически должна повысить качество принимаемых решений, репрезентацию ключевых общественных проблем, публичных и групповых интересов, а также создать у фрондирующего среднего класса «ощущение участия» в публичных делах.**

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Отправной точкой для запуска системы «Открытое правительство» послужил Указ Президента Российской Федерации № 150 «О Рабочей группе по подготовке предложений по формированию в России системы «Открытое правительство» от 8 февраля 2012 года.

Руководители Рабочей группы совместно с экспертами определили четыре приоритетных направления, являющихся локомотивами для запуска системы «Открытое правительство»:

- борьба с коррупцией;
- развитие конкуренции и предпринимательства;
- реформа государственной службы и развитие кадрового потенциала и человеческого капитала, в т.ч. для совершенствования системы государственного управления;
- механизмы работы системы «Открытое правительство».

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

В настоящий момент инфраструктуру Открытого правительства образуют **министр РФ** по координации его работы (иначе говоря, Открытое правительство непосредственно интегрировано в систему федеральных органов исполнительной власти РФ), **Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства** (постоянно действующий орган, призванный координировать взаимодействие министерств и ведомств с представителями гражданского общества, экспертным и предпринимательским сообществом для реализации механизмов и принципов открытости), а также **Экспертный совет**. Последний, включивший в себя авторитетных представителей профессиональных сообществ, является совещательным органом и создан для проведения экспертизы, а также участия в разработке и реализации всех значимых социально-экономических решений Правительства, федеральных министерств и ведомств, правительственных, межведомственных комиссий и советов

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

В числе сегодняшних приоритетов «Открытого правительства» - проекты – «Открытые данные», «Открытое министерство» и «Открытый регион». В апреле 2012 года Россия выразила намерение присоединиться к Open Government Partnership или Партнерству "Открытое Правительство" - международной инициативе, направленная на повышение прозрачности и подотчетности власти, объединяющей более 50 государств. Правда, 18 мая этого года случилось небольшое, но заметное международное событие. Внезапно выяснилось, что **Россия без внятного объяснения причин отозвала свою заявку на вступление в Партнерство "Открытых Правительств"** (OGP, Open Government Partnership)

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

В рамках нашего исследования мы коснемся результатов работы «Открытого правительства» в сфере реформирования государственной службы и развития кадрового потенциала государственного управления.

Мнение «ОП» (доклад 5 мая 2012 года) : государственная служба в ее нынешнем состоянии не нацелена на привлечение и удержание высокопрофессиональных кадров. Отбор на государственную службу непрозрачен для общества, профессиональные компетенции и знания набираемых специалистов зачастую не увязаны с решаемыми задачами. Отсутствуют прозрачные механизмы карьерного роста, уровень оплаты труда госслужащих зачастую далек от рыночного. Работа с кадровым резервом носит фрагментарный и зачастую формальный характер. В отсутствие эффективных механизмов ротации происходит стагнация всей системы, не осуществляется должная передача знаний и опыта.

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

ЧТО ПРЕДЛАГАЛОСЬ?

- введение открытых конкурсов на подавляющее большинство госдолжностей (включая должности заместителей министров, руководителей и заместителей ряда федеральных служб и агентств) с представительством общественности и независимых экспертов (до 50%) в конкурсных комиссиях, с широким привлечением потенциальных кандидатов, обеспечением прозрачности требований к соискателям, в т.ч. в части их ответственности на будущей службе;
- предусмотреть обязательность испытательного срока при приеме на государственную службу и новых назначениях;
- объединение существующих кадровых резервов для госслужбы на единой методологической основе к концу 2013 года;

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

- формирование к 2013 году единой и открытой базы вакансий и резюме, а к 2014 г. создание на ее основе единой социальной сети государственных служащих и участников резервов;
- вовлечение участников резервов в практическую работу (проектные команды, Общественные советы, советы директоров, руководство компаний со значительной долей госучастия);
- выявление потенциальных кадров для государственного управления на уровне студентов высших и профессиональных учебных заведений;
- формирование системы учета компетенций и квалификаций госслужащих;
- введение прозрачной системы денежных компенсаций, соответствующих по уровню среднерыночным и адекватно отражающих уровень ответственности и эффективность работы государственных служащих;

РАЗРАБОТКА ПЕРСПЕКТИВНОЙ ТРАЕКТОРИИ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

- превращение системы классовых чинов в полноценный инструмент мотивации;
- введение регулярных ротаций для определенной целевой группы госслужащих;
- внедрение системы ежегодной комплексной оценки деятельности каждого госслужащего с публичным отчетом, включая оценку по целям (объем и качество выполнения поставленных задач), компетенциям (поведение, подход к решению задач) и профессиональным знаниям (не только Президент и высшие должностные лица регионов);

РАЗРАБОТКА ПЕРСПЕКТИВНОЙ ТРАЕКТОРИИ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

- внедрение новой системы профессионального и морально-этического развития российских государственных служащих, учитывающей международную практику, в которой в равной мере изучаются вопросы развития кадров, управления проектами, профессиональной этики;
- создание Агентство по развитию кадрового потенциала и государственного управления и Общественного совета при нем как органов управления государственной службой.

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

В целом сформулированные предложения адекватно отражали ключевые проблемы в организации современной государственной службы в России, а также обозначали основные направления ее трансформации.

Предложен симбиотический подход к трансформации служебных отношений, в котором приоритет «веберианизации» (прежде всего, в части обеспечения меритократического найма и долгосрочных перспектив вознаграждаемого карьерного роста для основной массы чиновников, а также создания системы управления государственной службой) сочетался с переводом гражданских служащих на систему профессиональной деятельности, «ориентированную на результат» и публичную подотчетность.

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

ЧТО СДЕЛАНО?

В течение 2012-2013 года в законодательство о государственной гражданской службе были внесены серьезные изменения, касающиеся совершенствования кадровых процедур. В частности, существенно расширены и конкретизированы нормы **о формировании и использовании резерва кадров на гражданской службе**. Установлена обязательность формирования кадровых резервов во всех государственных органах федерального уровня и субъектов РФ. Определены основные процедуры зачисления граждан и госслужащих в резерв, где ключевую роль играют конкурс и результаты аттестации государственных служащих. Последнее позволит усилить профессионализацию кадров государственных служащих. Тем не менее, обязательной нормы о замещении вакантной должности из резерва нет, решение об использовании «резервистов» для назначения на вакантную должность остается за руководителем.

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

В служебное законодательство введен институт ротации гражданских служащих. **Ротация будет осуществляться в федеральных органах государственной власти и органах власти субъектов РФ, осуществляющих контрольные и надзорные функции, и охватит руководителей данных структур.** Планы проведения ротации утверждаются соответствующими государственными органами. Замещение должностей в порядке ротации установлено в диапазоне 3-5 лет, что должно повысить роль рациональных аспектов служебных отношений, препятствовать протекционизму и «врастанию» руководителя соответствующего надзорного органа в сети неформальных отношений и коммуникаций в подведомственной ему территории и сфере управления.

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Федеральный закон о гражданской службе также установил, что в составы конкурсных и аттестационных комиссий государственных органов **в обязательном порядке должны включаться в качестве независимых экспертов члены общественных советов при данных органах,** при этом общая доля независимых экспертов по-прежнему сохранена на уровне не менее 25 процентов от состава комиссий.

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Наконец, существенные изменения коснулись порядка увольнения гражданского служащего России в случае сокращения должностей в государственном органе или его упразднения. Перестройка структуры органов при смене политического руководителя с последующим увольнением негодных и инкорпорированием на новые должности своих клиентелл представляют собой распространенный механизм кадровых манипуляций в российском государственном аппарате, особенно на региональном уровне. Теперь при сокращении должностей или упразднении государственного органа попадающим под увольнение служащим должны быть предложены все имеющиеся вакансии с учетом их профессионального уровня и возможности переподготовки в данном органе, либо в том, которому переходят функции упраздняемой структуры. Только при их отсутствии гражданский служащий может быть уволен со службы. Таким образом, создается, пусть и ограниченный, но действующий механизм поддержания кадровой стабильности на государственной службе и обеспечения долгосрочных карьерных перспектив гражданских служащих

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

В феврале 2012 года ответственное за проведение реформы госслужбы Министерство труда и социальной защиты презентовало четыре пилотных проекта, направленных на апробацию и внедрение в работу кадровых служб федеральных государственных органов современных кадровых технологий:

- (1) прием в электронном виде документов для участия в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы и проведение первичного квалификационного отбора кандидатов в дистанционном формате с идентификацией личности гражданина, подавшего документы и заполнившего квалификационный тест

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

(2) формирование института наставничества, способствующего карьерному росту государственных гражданских служащих; (3) установление системы квалификационных требований к профилю образования, знаниям и навыкам, необходимых для замещения должностей государственной гражданской службы; (4) внедрение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих, в том числе общественной оценки по отдельным должностям государственной гражданской службы.

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Несложно увидеть, что указанные проекты имеют своим источником инициативы «Открытого правительства». Их реализация позволит усилить роль в кадровой политике рациональных процедур, способствовать открытости процесса формирования кадрового состава и доступности участия граждан в конкурсном отборе на госслужбу.

Совершенствование квалификационных требований должно повысить общий профессиональный уровень госаппарата. Появится первый опыт публичной подотчетности государственных служащих.

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Тем не менее, предложения «Открытого правительства», которые имели ключевое значение для укрепления параметров профессионализации кадрового состава государственной службы и обеспечения вневедомственного надзора за реализацией кадровых процедур, остаются нереализованными. Речь идет, прежде всего, о конкурсном отборе на должности государственной службы, предусматривающем сегодня широкий набор исключений, охватывающих практически всю «верхушку» российской госслужбы. Должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов по тем или иным основаниям остаются исключенными из конкурсных процедур, а их замещение по усмотрению политических чиновников создает широкие возможности для протекционизма, а также существенно и негативно влияет на профессиональный уровень российской бюрократии.

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Отсутствие специального органа по управлению государственной службой блокирует возможность независимого контроля над реализацией кадровых процедур, уже предусмотренных законодательно (конкурсов, аттестаций, присвоения чинов, зачисления в резерв, ротации, сокращения штатов, оценки эффективности служащих). Возникает возможность образования неформальных практик не только вне рамок формальных институтов (например, при законодательно закреплённом отсутствии конкурсной процедуры), но и внутри них (формально процедуры закреплены, но отсутствие независимого контроля позволяет влиять на них неформальным связям и устремлениям руководителя, использующего протекционистские мотивы).

Реформа государственной службы России в рамках проекта «Открытое правительство»: трансформация или имитация публичности

Опыт «Открытого правительства» по реформированию российской государственной службы отчетливо демонстрирует нам пределы и ограничения использования концепта «новой публичности» в сложившейся системе политического управления страной. Экспертные оценки, публичные дискуссии и обсуждения, формирующие проекты социально-экономических и политико-управленческих преобразований сталкиваются с монополией правящих групп на принятие политических решений, блокирующей инициативы по системным изменениям общественных сфер и переводящей предлагаемые преобразования в формат «частичных реформ» и локальных улучшений, не затрагивающих базовые практики, корпоративные интересы и ценности правящего класса.

Реформа государственной службы России в рамках
проекта «Открытое правительство»: трансформация
или имитация публичности

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!