УДК 35.08:323.37

СЛАТИНОВ В.Б.

Кадровые инновации на государственной гражданской службе России: инициативы “Открытого правительства”

В статье рассматриваются и анализируются актуальные изменения кадровой политики на государственной гражданской службе России в контексте инициатив “Открытого правительства” по развитию кадрового потенциала органов государственной власти.

Ключевые слова: государственная служба, бюрократия, кадры, “Открытое правительство”.

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”. Как известно, “открытое государство” формирует такой механизм коммуникации органов публичной власти, гражданского общества и бизнеса, который позволяет участникам общественных отношений получать от государственных структур релевантную и понимаемую информацию (“знать”); получать сервисы и взаимодействовать с государством (“приобретать”) и принимать участие в процессе принятия решений (“создавать”)[1]. Иначе говоря, доктрина “открытого государства” обеспечивает свободу доступа информации для индивидов, бизнеса и гражданского общества, прозрачность ключевых государственных инициатив, высокий уровень транспарентности должностных лиц и политико-управленческих процессов для широкой общественности, а также участие граждан в принятии ключевых государственных решений.

Новые постменеджериальные тренды в государственном управлении, в частности концепции “возрождения государства”, менеджмента публичных ценностей и “координационного государства” были в определенной, хотя и ограниченной мере восприняты российской политической элитой, ощущающей проблемы с доверием к государственным институтам и неэффективным функционированием механизмов обратной связи между структурами публичной власти и населением. Российским руководством официально декларируются готовность к обеспечению открытости государственного управления, прозрачность деятельности государственных органов и готовность к более широкому, чем прежде, вовлечению граждан и экспертных сообществ в выработку государственной политики и принятие ключевых государственных решений[2]. В условиях, когда политическая конкуренция носит скорее имитационный характер, институты парламентаризма и партийно-политическая система не реализуют своей традиционной роли, свойственной развитым демократиям, 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" 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.

В Указе Президента РФ от 6 мая 2012 года "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" ставилась задача до 1 сентября 2012 г. сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения. Имелось в виду: создание единого ресурса в сети Интернет для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения; использование федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети Интернет; предоставление не менее 60 дней для проведения публичных консультаций. Предусматривалось обязательное обобщение федеральными органами исполнительной власти – разработчиками проектов нормативных правовых актов результатов публичных консультаций и размещение соответствующей информации на едином ресурсе в сети Интернет.

В числе формируемых институциональных структур, призванных реализовать идею вовлечения экспертного сообщества и креативного класса в решение публичных дел, одно из центральных мест заняло "Открытое правительство". По мнению авторов идеи, в рамках системы "Открытое правительство" должны быть созданы новые для России механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и исполнительной власти. Цель системы – использование современных технологий (в том числе и технологий краудсорсинга) для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного количества людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования. Результатом станет не только повышение качества принимаемых решений и качества работы государственного аппарата в целом, но и формирование новой для России культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений.

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; развитие кадрового потенциала и человеческого капитала, в т.ч. для совершенствования системы государственного управления; механизмы работы системы "Открытое правительство".

Эти направления являются принципиально значимыми для функционирования системы "Открытое правительство", они стали "сквозными", связующими элементами в работе каждой из сформированных 10 экспертных подгрупп.

В настоящий момент инфраструктуру "Открытого правительства" образуют министр РФ по координации его работы (иначе говоря, "Открытое правительство" непосредственно интегрировано в систему 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. В качестве элемента инфраструктуры можно выделить сайт проекта, играющий существенную роль в функционировании системы "Открытое правительство".

В числе сегодняшних приоритетов "Открытого правительства" – проекты "Открытые данные", "Открытый бюджет", "Открытое министерство" и "Открытый регион". В апреле 2012 года Россия выразила намерение присоединиться к Open Government Partnership, или Партнерству «Открытое Правительство», – международной инициативе, направленной на повышение прозрачности и подотчетности власти, объединяющей более 50 государств. В рамках участия в Партнерстве "Открытое Правительство" и с целью развития механизмов системы "Открытого Правительства" в 2013–2014 годах Россия взяла на себя следующие обязательства: создать эффективные инструменты общественного контроля за деятельностью власти и противодействия коррупции; развивать инфраструктуру эффективного участия граждан в государственном управлении; повысить открытость правосудия; развивать механизмы открытости информации, обладателем которой являются органы власти; обеспечить открытость финансовой информации в бюджетной и пенсионной сферах; совершенствовать законодательство о свободе информации и практику его применения[3].

Правда, 18 мая 2013 года внезапно выяснилось, что Россия без внятного объяснения причин отозвала свою заявку на вступление в Партнерство «Открытых Правительств»[4].

В рамках нашего исследования мы коснемся результатов работы "Открытого правительства" в сфере реформирования государственной службы и развития кадрового потенциала государственного управления. Указанное направление было обозначено экспертами "Открытого правительства" как наиболее проблемное и приоритетное.

В итоговом докладе Президенту РФ Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы "Открытое правительство", представленном в мае 2013 года, состояние системы государственного управления обозначено как наиболее острая общественная проблема. Неудовлетворительная работа государственного аппарата связывается с недостатками в организации системы государственной службы РФ и кадровой политики в органах государственной власти. В частности, отмечается, что 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 карты карьерного роста, уровень оплаты труда госслужащих зачастую далек от рыночного. Он не увязан с выполнением поставленных целей и с оценкой эффективности их работы. Сама оценка деятельности чиновника не носит комплексного характера, не учитывает отношение общества, а система постановки целей излишне громоздка. Работа с кадровым резервом носит фрагментарный и зачастую формальный характер. Оставляет желать лучшего качество деятельности по повышению уровня знаний и навыков государственных служащих. В отсутствие эффективных механизмов ротации происходит стагнация всей системы, не осуществляется должная передача знаний и опыта.

В качестве основополагающих эксперты "Открытого правительства" предложили следующие цели развития кадрового потенциала в системе государственного управления:

· определить приоритет государства по развитию кадрового потенциала как одного из основных элементов межстрановой конкуренции в современном мире;

· расширить сферы участия общества в вопросах, связанных с кадровым обеспечением и развитием государственной службы;

· повысить эффективность работы госслужащих, в т. ч. за счет обеспечения ответственности за результат и удовлетворенность общества госуслугами;

· привлечь на государственную службу большее число талантливой молодежи, управленцев и специалистов из коммерческого и академического сектора;

· внедрить современные инструменты привлечения, развития, мотивации, оценки и ротации кадров на государственной службе;

· поднять на качественно новый уровень систему повышения квалификации и знаний государственных служащих с учетом передового мирового опыта;

· содействовать рыночным механизмам кадровой конкуренции;

· обеспечить наивысший приоритет борьбе с коррупцией на государственной службе.

Опираясь на указанные принципы, эксперты, привлеченные "Открытым правительством", сформулировали набор конкретных инициатив по трансформации российской государственной службы. В числе предложенных инноваций были обозначены:

– внедрение системы унифицированных экзаменов для госслужащих при приеме и повышении в должности, для желающих сделать карьеру, включающую равнодоступный, добровольный он-лайн экзамен;

– 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;

– 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;

– 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;

– придание системе классных чинов статуса полноценного инструмента мотивации служащих;

– проведение 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);

– 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 Агентства по развитию кадрового потенциала и государственного управления и Общественного совета при нем [5].

В целом сформулированные предложения адекватно отражали ключевые проблемы в организации современной государственной службы в России, а также обозначали основные направления ее трансформации. По сути, в предложениях "Открытого правительства" был отражен 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 и антикоррупционных мер) сочетался с переводом гражданских служащих на систему профессиональной деятельности, "ориентированную на результат", и ограниченным использованием

элементов индивидуального стимулирования, основанных при этом на жестких критериях и процедурах оценки результативности. Указанный подход можно обозначить как перспективную траекторию реформирования российской госслужбы с учетом ее нынешнего состояния ("начальных условий"), а также параметров российской транзитной политико-экономической системы, испытывающей острую потребность в проведении эффективной "политики развития".

При этом ключевыми в предлагаемых мерах представляются те, которые ориентировали бы российскую систему государственной службы на меритократический найм и устойчивые карьерные перспективы чиновников. Именно эти параметры ("веберианизация"), как показывают исследования П. Эванса и Дж. Рауха, становятся важным политико-управленческим условием успешности "политики развития".

Обширное присутствие в Экспертной группе "Открытого правительства" представителей бизнеса, выступающих за перевод значительной части государственных служащих на срочные контракты ("менеджеризм"), привело к тому, что параметр обеспечения устойчивых карьерных перспектив практически не отражен в предложениях. Но параметр меритократического найма и активного профессионального развития госслужащих является преобладающим, при этом две инициативы с точки зрения обеспечения этого параметра являются ключевыми – широкое распространение конкурсного найма (сейчас из конкурсной системы сделаны многочисленные изъятия) и учреждение специального органа по управлению государственной службой, обеспечивающего надзор на соблюдением законодательства, включая кадровые процедуры, а также методическую помощь кадровым службам государственных органов.

Итоговый доклад Рабочей группы, как уже отмечалось, был представлен 5 мая 2012 года. Таким образом, за истекший с момента обнародования доклада год с небольшим можно изучить институциональные изменения в системе государственной службы с точки зрения представленных "Открытым правительством" инициатив. На основе анализа нормативных и структурных изменений можно оценить, насколько система "Открытого правительства" реально влияет на процессы принятия государственных решений в чувствительных для общественности и экспертного сообщества сферах.

В минувшем и нынешнем годах продолжалась реализация федеральной программы "Реформирование и развитие системы государственной службы 2009-2013 годы", так что институциональная трансформация госслужбы идет в уже заданных рамках, однако влияние "Открытого правительства" на осуществляемые мероприятия ощущалось, тем более что с августа 2012 года государственным заказчиком – координатором программы стало Министерство труда и социальной защиты вместо Администрации Президента РФ, то есть реформа государственной службы в большей степени перешла в компетенцию Кабинета министров.

В течение 2012–2013 годов 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.

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.

Федеральный закон о гражданской службы 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 попрежнему сохранена на уровне не менее 25 процентов от состава комиссий.

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 неугодных 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 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.

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. Это: (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; (2) формирование института наставничества, способствующего карьерному росту государственных гражданских служащих; (3) установление системы квалификационных требований к профилю образования, знаниям и навыкам, необходимым 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.

В качестве ожидаемых результатов пилотных проектов планируются совершенствование служебного законодательства, разработка новых методических рекомендаций для кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, обучение федеральных государственных гражданских служащих новым технологиям кадровой работы.

Разработанные проекты первоначально будут апробированы в отдельных федеральных государственных органах. В Федеральной службе по финансовому мониторингу, Федеральной таможенной службе, Федеральном агентстве по рыболовству, Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка, аппарате Совета Федерации РФ, Министерстве здравоохранения и еще пяти федеральных органах пройдет апробация технологии и разработка предложений по организации и осуществлению приема кадровыми службами федеральных государственных органов в электронном виде документов и проведению первичного квалификационного отбора кандидатов в дистанционном формате с использованием функционально-технологических возможностей федеральной государственной информационной системы "Федеральный портал управленческих кадров" с идентификацией личности гражданина, подавшего

документы и заполнившего тест. Таким образом, на конкурс на замещение должности гражданской службы можно будет подать заявку в он-лайн формате и пройти первоначальный отбор.

Второй пилотный проект касается совершенствования квалификационных требований к должностям гражданской службы. Наличие квалификационных требований для замещения должностей государственных гражданских служащих является необходимым условием поддержания и развития профессионализма и профессиональной среды в государственном аппарате. Однако закрепленные в Федеральном законе "О государственной гражданской службе РФ" квалификационные требования по уровню профессионального образования, наличию стажа госслужбы или стажа работы по специальности и обладанию профессиональными знаниями и навыками, ранжированные по категориям и группам должностей, носят рамочный характер. Прежде всего это касается квалификационных требований по образованию – для всех основных категорий должностей установлена обязательность высшего профессионального образования, при этом в законе ничего не говорится о профиле или соответствии этого образования направлению деятельности по должности. Это обстоятельство негативно сказывается на поддержании должного уровня профессионализма государственных служащих – сегодня на вполне законных основаниях должности могут занимать лица, не имеющие профильного образования и обладающие профессиональной подготовкой, далекой от направлений деятельности, установленных должностными регламентами.

Запущенный пилотный проект призван осуществить в двенадцати государственных органах разработку системы квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы с учетом направлений профессиональной деятельности государственных гражданских служащих, а также ее апробацию, в том числе при проведении оценки соответствия профессиональных знаний и навыков кандидатов на замещение вакантных должностей гражданской службы и гражданских служащих в ходе аттестации.

Третий проект имеет особое значение с точки зрения реализации новых подходов к значению публичных ценностей и публичной оценки в государственном управлении. В его рамках предполагается разработка и апробация системы комплексного оценивания, повышающего роль общественной оценки деловых качеств и результативности деятельности госслужащих. К проекту подключены три федеральных органа государственной власти: Министерство образования и науки, Федеральная налоговая служба и Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Деятельность всех трех ведомств имеет довольно чувствительное публичное значение для граждан и организаций, с этой точки зрения применение системы общественной оценки чрезвычайно значимо для профессиональной деятельности служащих указанных органов.

За основу проекта взяты методы оценивания госслужащих Канады, внедренные в рамках принятой в этой стране в 1998 году Программы управления результативностью на государственной службе. Предполагается ежегодно оценивать гражданских служащих на основе формируемых индивидуальных целей и планов их достижения, а также индивидуальных программ профессионального развития. Комплексность оценки достигается не только сочетанием критериев и показателей (цели и результаты, показатели профессионального развития), но и сочетанием субъектов методов и субъектов оценки – самооценка, оценка руководителем, общественная и экспертная оценка посредством использования ключевых показателей эффективности, методов структурированного интервью, опросов и.т.п. Общественная оценка проводится специализированными центрами на основе анкетирования, интервью с получателями услуг, наблюдений в точках предоставления госуслуг.

Четвертый пилотный проект связан с внедрением на государственной гражданской службе института наставничества. К проекту подключены девять федеральных органов власти. Наставничество рассматривается как форма обеспечения профессионального становления и развития государственных гражданских служащих

Российской Федерации, а также граждан, включенных в кадровый резерв, направленная на профессиональное исполнение ими должностных обязанностей[6].

Несложно увидеть, что указанные проекты имеют своим источником инициативы "Открытого правительства". Их реализация позволит усилить роль в кадровой политике рациональных процедур и публичных оценок, повысить открытость процесса формирования кадрового состава и доступность участия в конкурсном отборе на госслужбу. Совершенствование квалификационных требований должно повысить общий профессиональный уровень госаппарата.

Однако те 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 государственных служащих, в котором предусмотрен сегодня широкий набор исключений, охватывающий практически всю "верхушку" российской госслужбы. Должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов остаются исключенными из конкурсных процедур, а их замещение по усмотрению политических чиновников создает широкие возможности для протекционизма, а также существенно влияет на профессиональный уровень российской бюрократии. Наконец, 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). Появляется возможность образования неформальных практик не только вне рамок формальных институтов (например, при законодательно закрепленном отсутствии конкурсной процедуры замещения должностей госслужбы высокого ранга), но и внутри них (формально процедуры закреплены, но отсутствие независимого контроля позволяет влиять на них неформальным связям и устремлениям руководителя, использующего протекционистские мотивы).

Таким образом, опыт "Открытого правительства" по реформированию российской государственной службы наглядно 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.

---

[1] См.: Бегтин И. От открытости государства к его простоте // http://polit.ru/article/2013/02/02/open/

[2] См.: Малахова О.В. Модернизация российской административной системы: возможности участия гражданского общества // Среднерусский вестник общественных наук. 2010. № 1. С. 83; Огнева В.В. Реформа государственного управления в России: в поисках новой модели // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2012. Том. 22. № 7. С. 252.

[3] См.: Официальный сайт "Открытого правительства" РФ // http://большое правительстворф/debate/4793/

[4] См.: Бегтин И. Суверенная закрытость // http://polit.ru/article/2013/05/23/open/

[5] См.: Официальный сайт Открытого правительства РФ // http://большое правительстворф/debate/4793/

[6] См.: Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты, http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/personal