

К ВОПРОСУ О РЕФОРМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ (ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

© 2012 г. Алексей Алексеевич Гришковец¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются организационно-правовые аспекты реформы государственной службы в Российской Федерации.

Annotation: the work shows organization law aspects of the reform of State service in the Russian Federation.

Ключевые слова: реформа государственной службы в Российской Федерации, стадия системного реформирования, Концепция реформирования системы госслужбы.

Key words: reform of State Service in the Russian Federation, stage of system reforming, Conception of reforming system of state Service.

С начала 90-х годов XX в. в России предпринимаются усилия, нацеленные на реформирование государственной службы. Существенным результатом стало принятие Федерального закона “Об основах государственной службы Российской Федерации” от 31 июля 1995 г.² (действовал до 1 февраля 2005 г.) (далее – Федеральный закон от 31 июля 1995 г.) – первого общегосударственного нормативного правового акта о государственной службе законодательного характера после 1917 г., закрепившего де-юре основополагающие элементы института государственной службы (например, понятие “государственная служба”, классификацию должностей по категориям и группам и др.). Предполагалось также принятие федерального закона “О федеральной государственной службе”, для завершения работы над проектом которого совместным Распоряжением Администрации Президента РФ от 16 октября 1995 г. и Аппарата Правительства РФ от 16 октября 1995 г.³ была образована специальная рабочая группа, координатором которой был определен зам. начальника Государственно-правового управления Президента РФ А.В. Маслов. Однако данный законопроект так и не стал законом. Следует отметить, что принятие Федерального закона от 31 июля 1995 г. и последовавшее за ним постепенное накопление массива правовых актов, принятых в его развитие на федеральном уровне, а также пришедшееся на 90-е годы бурное нормотворчество в сфере государственной службы на уровне субъектов Федерации так и не смогли решить проблемы

повышения эффективности государственного аппарата, превращения его в своеобразный “мотор” преобразований в экономической, политической и социальной сферах. Напротив, государственный аппарат вольно или невольно оказывался преградой на пути демократических реформ. Закономерно поэтому, что в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию 1997–1999 гг. глава государства специально обращал внимание на необходимость дальнейшего реформирования госслужбы.

Только после смены в 2000 г. политического руководства России реформа государственной службы вступила в принципиально новую стадию – **стадию системного реформирования**, которая продолжается более 10 лет. Известна даже точная дата ее начала – 24 ноября 2000 г., когда Президентом РФ было дано Поручение М.М. Касьянову (Председатель Правительства РФ), А.С. Волошину (Руководитель Администрации Президента РФ), С.Б. Иванову (Секретарь Совета Безопасности РФ) подготовить до 1 мая 2001 г. предложения по реформированию системы государственной службы. Распоряжением Администрации Президента РФ от 13 декабря 2000 г.⁴ была образована межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по реформированию государственной службы Российской Федерации, руководителем которой был утвержден Д.А. Медведев (в тот период первый зам. Руководителя Администрации Президента РФ). В состав данной группы вошли главным образом представители различных государственных органов федерального уровня, а также руководители

¹ Доктор юридических наук, профессор (E-mail: mig@duma.gov.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 2990.

³ Правовой акт опубликован не был.

⁴ Правовой акт опубликован не был.

двух образовательных учреждений – президент-ректор РАГС при Президенте РФ В.К. Егоров и ректор ГУ – ВШЭ Я.И. Кузьминов.

Кроме того, в целях реализации указанного поручения главы Российского государства Распоряжением Администрации Президента РФ от 27 февраля 2001 г.⁵ была образована **постоянно действующая рабочая группа** из специалистов, ученых и экспертов для подготовки проектов концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, программы ее реализации. В рабочую группу, которая была утверждена в количестве 23 человек, также в основном вошли представители различных федеральных органов власти. Если говорить об ученых и специалистах, то их было только пять (по одному представителю от МГУ им. М.В. Ломоносова – математик-философ А.Г. Барабашев, ГУ–ВШЭ – историк П.М. Кудюкин, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ – ученый-юрист А.Ф. Ноздрачев, два представителя от РАГС при Президенте РФ – советник президента-ректора, экономист В.И. Кукин и философ-социолог А.И. Турчинов). По мнению автора, только один из них – доктор юрид. наук, проф. А.Ф. Ноздрачев может считаться признанным авторитетом в сфере государственной службы, перу которого принадлежали на дату его включения в состав рабочей группы обстоятельные работы по различным аспектам правового регулирования госслужбы как в России, так и за рубежом. Приходится признать, что и в дальнейшем (вплоть до настоящего времени) сохраняется положение, когда в качестве экспертов привлекаются люди, компетентность которых в правовых вопросах госслужбы вызывает серьезные сомнения. И это при том, что именно правовые аспекты превалируют в ходе реформы системы государственной службы Российской Федерации.

Конечно, скептически оценивая большинство из привлеченных экспертов, все же следует отдать должное тем, кто стоял у истоков современного этапа реформы госслужбы. Ими было принято по-настоящему верное решение первоначально выработать своеобразную **идеологию будущих преобразований**, в которой были бы обозначены основные идеи реформы, намечен план по их реализации, определены ответственные. Иными словами, создан своеобразный “архитектурный проект” будущего здания российской государственной службы. В результате была подготов-

лена и 15 августа 2001 г. утверждена Президентом РФ **Концепция реформирования системы государственной службы**⁶ (далее – Концепция 2001 г.). Именно этот документ с полным основанием может рассматриваться как идеология современного этапа реформы государственной службы. Нисколько не принижая значимости данного документа, хотелось бы все же отметить, что попытка выработать нечто подобное, т.е. идеологию реформы, в прошлом предпринималась. В начале 90-х годов XX в. Главным управлением по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры) были разработаны тезисы концепции “Реформирование государственной службы Российской Федерации”⁷. Конечно, по своему содержанию и объему они серьезно уступали Концепции 2001 г., но тем не менее именно они должны быть признаны первой реальной попыткой выработать официальную идеологию реформы государственной службы в постсоветской России. Кроме того, тезисы, в отличие от Концепции 2001 г., были официально опубликованы, что заметно повышает их значимость для развития института государственной службы в России.

Весьма важным следует признать то, что в качестве приложения к Концепции был дан План первоочередных мероприятий по ее реализации на 2001–2002 гг., т.е. на краткосрочную перспективу. Данный План содержал перечень документов, прежде всего проектов нормативных правовых актов, которые предусматривались Концепцией, сроки их представления, ответственных за подготовку. В числе последних были определены Правительство РФ, Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, Управление делами Президента РФ. При этом основная нагрузка

⁶ Текст Концепции официально опубликован не был. Более того, на нем был проставлен гриф “Для служебного пользования”, что исключало саму возможность ее официальной публикации, а значит, этот важнейший документ оставался недоступен не только для широкой общественности, но и для абсолютного большинства самих госслужащих. И это при том, что одной из проблем современного состояния госслужбы в Концепции была названа низкая эффективность профилактики коррупции и борьбы с ней, а также правовых и организационных мер контроля деятельности органов государственной власти и их аппаратов со стороны гражданского общества. При этом само гражданское общество оставалось в неведении о том, что началась реформа государственной службы. Первая неофициальная публикация полного текста Концепции состоялась лишь спустя два года после ее принятия в приложении к кн.: Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003.

⁷ См.: Росс. газ. 1993. 23 дек.

⁵ Правовой акт опубликован не был.

легла на Правительство РФ. Поручением Председателя Правительства РФ от 21 сентября 2001 г.⁸ был определен график разработки нормативных правовых актов и других документов по реформированию системы государственной службы Российской Федерации. Кроме федеральных министерств согласно графику к разработке проектов документов привлекались Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, РАГС при Президенте РФ, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и, как отмечалось, “другие заинтересованные научные учреждения”. В числе “других”, например, оказались прежде всего ГУ – ВШЭ, Государственный университет управления, а также МГУ им. М.В. Ломоносова в лице факультета государственного управления.

Какая-то часть выполнения данного графика, нельзя не отметить, что сроки представления проектов документов выдерживались далеко не всегда. Ряд актов в конечном счете хотя и был издан, но со значительным опозданием по сравнению с первоначально запланированным сроком представления. Так, например, срок представления новой редакции Указа Президента РФ о предоставлении госслужащим сведений о доходах и имуществе и соблюдении ими ограничений, связанных с государственной службой, был определен 10 декабря 2001 г., а реально соответствующий нормативный правовой акт был издан только в 2009 г. в виде Указа Президента РФ “О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера” от 18 мая 2009 г.⁹

Очевидно, что, имея идеологию реформы, но не имея дееспособной **организационной структуры**, способной проводить ее положения в жизнь, осуществить преобразования, тем более такие масштабные, как реформа государственной службы, едва ли возможно. Понимая это, политическое руководство страны приняло решение об образовании **Комиссии по вопросам реформирования государственной службы Российской Федерации**, которую возглавил М.М. Касьянов. Одновременно создается **межведомственная рабочая группа по подготовке программ рефор-**

мирования государственной службы Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о госслужбе, получившая впоследствии сокращенное наименование МРГ. Эту структуру возглавил Д.А. Медведев. Создание обеих организационных структур по реформированию госслужбы было юридически оформлено Распоряжением Президента РФ от 15 августа 2001 г.¹⁰ В таком виде организационная структура по реформированию госслужбы просуществовала около трех лет.

В 2004 г. политическое руководство России принимает решение синхронизировать параллельно осуществлявшиеся в тот период реформы в различных сегментах управления. В результате была образована **Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления**¹¹ и при ней – **межведомственная рабочая группа по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием госслужбы**. Ее руководителем стал помощник Президента РФ В.П. Иванов, который фактически был помощником главы государства по кадровым вопросам, хотя де-юре такая должность в России, в отличие, например, от США, специально не предусмотрена. Среди основных задач, возложенных на Комиссию, в том числе была задача реформирования госслужбы, а с 2006 г. – по реформированию и развитию государственной службы Российской Федерации.

В 2008 г. новоизбранным Президентом РФ было принято политическое решение вернуться вновь к отдельной самостоятельной организационной структуре по реформированию госслужбы. Таковой стала **Комиссия при Президенте РФ по вопросам реформирования и развития государственной службы**¹², которую возглавил Руководитель Администрации Президента РФ С.Е. Нарышкин. В соответствии с положением о ней Комиссия является постоянно действующим консультативным органом при Президенте РФ, образованным в целях подготовки предложений главе государства по вопросам реформирования и развития госслужбы, информирования главы государства о положении в этой области, содействия развитию системы госслужбы. Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 34. Ст. 3502.

¹¹ См.: Указ Президента РФ “О мерах по совершенствованию государственного управления” от 16 июля 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 29. Ст. 3019.

¹² См.: Указ Президента РФ “О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы” от 15 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 51. Ст. 6136.

⁸ Документ опубликован не был, более того, имел гриф “Для служебного пользования”, а значит, оказался не доступен для тех самых структур гражданского общества, о необходимости привлечения которых к реформированию системы госслужбы ратовала Концепция.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2544.

не реже четырех раз в год. Правда, на практике периодичность проведения заседаний Комиссии не выдерживается. Заседания проходят относительно редко. По состоянию на 1 октября 2011 г. состоялось лишь три заседания. Интервалы между ними бывают весьма продолжительными. Так, последнее заседание Комиссии состоялось 24 февраля 2011 г., тогда как предыдущее заседание – 14 октября 2009 г.¹³ Нельзя также не отметить, что деятельность Комиссии не публична. Стенограммы ее заседаний и подготовленные на их основе протоколы официально не публикуются. Такое положение вряд ли соответствует идеям гласности преобразований в сфере государственной службы, подконтрольности их структурам гражданского общества.

При всей важности задач, возложенных на Комиссию, все же она является органом хотя и постоянным, но заседающим время от времени, тогда как реформирование и развитие государственной службы требуют каждодневной кропотливой, в какой-то степени “черновой” работы, связанной с разработкой нового законодательства, анализом практики применения действующих норм. Очевидно, что осуществлять такую работу должна аппаратная структура, обладающая достаточным штатом опытных, хорошо подготовленных специалистов. Сама Комиссия, учитывая высокое должностное положение ее членов (а в ее состав входят, например, помощники Президента РФ, депутаты Госдумы, заместители министров), заниматься рутинной аппаратной работой, очевидно, не будет. Задача ее членов – на основе принципа коллегиальности выработать для главы государства рекомендации, т.е. фактически участвовать в принятии Президентом РФ политических решений по вопросам реформирования и развития госслужбы.

Что касается повседневной работы, то она в основном осуществляется таким самостоятельным структурным подразделением Администрации Президента РФ, как **Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров**¹⁴, которое возглавляет С.Н. Дубик. Данное Управление в его нынешнем виде было образовано Указом Президента РФ от 15 октября

2009 г.¹⁵ в результате преобразования ранее существовавших Управления Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам и Управления Президента РФ по вопросам госслужбы. Структура вновь образованного Управления кроме его руководства и референтуры включает 14 департаментов: 1) военной кадровой политики; 2) кадровой политики в специальных службах; 3) кадровой политики в правоохранительных органах; 4) кадровой политики в судебной системе; 5) по вопросам профилактики и противодействия коррупции; 6) по вопросам инспектирования и контроля работы с кадрами; 7) по вопросам реформирования и развития госслужбы; 8) по вопросам координации госслужбы и региональной кадровой политики; 9) по работе с кадровым резервом; 10) по работе с персоналом Администрации Президента РФ; 11) правового обеспечения госслужбы и кадровой политики; 12) информационно-аналитический; 13) по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации федеральных госслужащих; 14) организационный.

Таким образом, на современном этапе реформы государственной службы вторым ее элементом системного реформирования является организационная структура реформы в виде Комиссии при Президенте РФ по вопросам реформирования и развития госслужбы и Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров.

Конечно, идеология реформы и ее организационная структура крайне важны, но недостаточны. Думается, они вряд ли смогут обеспечить успех преобразований, если не будет присутствовать дополнительный, третий элемент системного реформирования, а именно: **ресурсное обеспечение реформы**. Есть основания полагать, что реформирование госслужбы, проводимое в 90-е годы XX в., не дало ощутимых результатов именно по той причине, что ресурсное обеспечение, т.е. бюджетное финансирование преобразований со стороны государства, было явно недостаточным. Учитывая этот негативный опыт, политическое руководство страны приняло принципиальное решение – впервые в современной практике реформирования государственной службы применить программно-целевой метод, на основе которого и осуществлять ресурсное обеспечение реформы. Указом Президента РФ «О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”»

¹³ См.: Протокол заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы от 14 октября 2009 г. № 2 А4-16066 // Документ опубликован не был.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ “Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров” от 4 декабря 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 49. Ст. 5922.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 42. Ст. 4916.

от 19 ноября 2002 г.¹⁶ указанная Программа была утверждена. Координатором Программы определялась Администрация Президента РФ, государственными заказчиками – Министерство труда и социального развития РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство обороны РФ. Сроки реализации Программы – 2003–2005 гг. Объемы и источники финансирования Программы – на весь период ее реализации за счет средств федерального бюджета – 539.1 млн руб., в том числе: научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы – 296.1 млн руб., прочие нужды – 243 млн руб. Реализовать мероприятия Федеральной программы в намеченные сроки и в полном объеме не удалось. Поэтому Указом Президента РФ от 12 декабря 2005 г.¹⁷ срок ее реализации был продлен на 2006–2007 гг. При этом финансирование осуществлялось в объеме до 96.4 млн руб. в пределах средств, не востребованных государственными заказчиками в 2003–2005 гг. Однако и после продления первоначальной Федеральной программы реформа госслужбы так и не завершилась. Было принято политическое решение о сохранении финансирования реформы госслужбы на основе применения программно-целевого метода.

В целях совершенствования системы госслужбы, повышения результативности служебной деятельности государственных служащих Указом Президента РФ «О Федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013)”» от 10 марта 2009 г.¹⁸ данная Программа была утверждена. На весь период реализации Программы за счет средств федерального бюджета предусматривается 69 млн руб. Существенной особенностью является то, что финансирование предусмотрено в два этапа. Первый этап реализации Программы (2009–2010 гг.) – 258.6 млн руб., второй (2011–2013 гг.) – 432 млн руб.

Очевидно, что наиболее важным является обеспечение контроля за ходом выполнения мероприятий, предусмотренных Федеральной программой, тем более что объемы бюджетного финансирования, как показано выше, весьма значительны. В этих целях Распоряжением Администрации Президента РФ от 27 мая 2009 г.¹⁹ образована **контрольная группа** при Комиссии при Президенте РФ по вопросам реформирования и

развития госслужбы, которую возглавил помощник Президента РФ О.А. Марков. К основным полномочиям контрольной группы отнесены: а) контроль за соблюдением государственными заказчиками и исполнителями Программы требований законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в части, касающейся выполнения мероприятий, предусмотренных Программой; б) контроль за качеством выполненных работ в ходе реализации мероприятий Программы; в) контроль за целевым расходованием финансовых средств, выделяемых на реализацию мероприятий Программы; г) подготовка информационно-аналитических материалов по результатам контроля за выполнением мероприятий Программы.

В состав комиссии входят 14 членов. Все они, за исключением одного, являются либо государственными служащими, либо замещают государственную должность Российской Федерации и только один член комиссии не имеет отношения к органам государственной власти – Ю.Л. Бобров (зав. кафедрой методологии и саморегулирования, доктор технич. наук, проф., заслуженный строитель России). Какими соображениями руководствовались, отдавая предпочтение именно данному лицу при формировании состава комиссии, остается неизвестным. Он представляет сравнительно малоизвестную применительно к проблемам госслужбы Государственную академию профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих работников и специалистов инвестиционной сферы. Вряд ли с таким подходом можно согласиться. Думается, именно в контрольной группе должны быть широчайшим образом представлены представители структур гражданского общества, прежде всего экономисты и юристы. Отбор членов комиссии следовало бы производить не кулуарно, когда в ее состав попадают люди, не известные в качестве признанных авторитетов в области госслужбы, а открыто, в том числе на основе свободного выдвижения кандидатур гражданами и структурами гражданского общества. Только тогда можно надеяться на то, что контроль будет относительно независимым, а значит, действенным, открытым и гласным. Общество вправе знать, насколько эффективно используются бюджетные средства, выделяемые на мероприятия по реформированию госслужбы.

Несмотря на то что действующая Программа принималась в период, когда экономика России

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 51. Ст. 5514.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

¹⁹ Правовой акт опубликован не был.

переживала значительные трудности, обусловленные последствиями мирового экономического кризиса, ее финансирование заметно выросло. И это при том, что в данный период многие государственные расходы были урезаны. Здесь уместно задать вопрос: почему так произошло? По мнению автора, имеются два основных фактора, которые этому способствовали. Прежде всего это – воля политического руководства России, последовательно проводящего курс на модернизацию Российского государства, которая, очевидно, невозможна без опоры на эффективный и профессиональный государственный аппарат. Основу этого аппарата составляет корпус госслужащих, включая служащих гражданских. Указанный фактор следует оценивать весьма позитивно. Однако есть и второй, в большей степени негативный фактор, влияющий на ход реформы госслужбы. Это – достаточно влиятельное лобби, сложившееся за годы реформы. С нашей точки зрения, его основная цель – не результат, а сам процесс реформы госслужбы. Чем дольше длится реформа, тем больше удастся на ней заработать бюджетных средств, щедро выделяемых государством. Сопоставление и анализ различных документов, изданных в последнее десятилетие и посвященных реформированию государственной службы, позволяют с высокой долей вероятности предположить, что наиболее влиятельным лоббистом в данной сфере выступает Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики в лице ее ректора Я.И. Кузьмина. Именно он и представители возглавляемого им образовательного учреждения (например, математик-философ А.Г. Барабашев, экономисты А.В. Клименко и Л.И. Яковсон и др.) на протяжении всего современного этапа реформы государственной службы постоянно входили и продолжают входить в различные организационные структуры, занимающиеся реформированием госслужбы. Именно возглавляемый Я.И. Кузьминовым НИУ – ВШЭ и связанные с ней организации получают немалую часть бюджетных средств, выделяемых на реформу госслужбы. В пользу этого свидетельствует также и то, что супругой Я.И. Кузьмина является министр экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллина. Как известно, Минэкономразвития России выступает одним из государственных заказчиков мероприятий как предыдущей, так и действующей Федеральной программы “Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации (2009–2013)”.

Конечно, лоббизм как социальное явление уже давно и успешно существует во многих экономи-

чески развитых правовых демократических государствах современного мира, причем (в отличие от России) вполне легально. Более того, под него подведена надежная правовая основа. Вместе с тем есть сферы, где лоббизм, исходя из общественных интересов, невозможен. Интересен в этом отношении опыт Казахстана, где проблема лоббизма также актуальна. Лоббирование предлагается допустить ограниченно – только в парламенте, а при принятии тех или иных государственных решений предлагается его запретить. При этом на законодательные акты в Казахстане тоже есть ограничения. В частности, нельзя лоббировать законопроекты, “регулирующие отношения в сфере государственной и воинской службы”²⁰.

Думается, в России также следует жестко обеспечивать недопустимость любых форм проявлений лоббизма в сфере реформирования и развития госслужбы. Обеспечить это можно было бы в том числе путем ротации членов различных организационных структур по реформированию госслужбы. Например, место многолетнего члена этих структур ректора НИУ-ВШЭ Я.И. Кузьмина мог бы занять ректор какого-либо другого учебного заведения, обладающего специалистами в области государственной службы, например ректор МГЮА им. О.Е. Кутафина или Саратовской государственной академии права. Как известно, в этих образовательных учреждениях сложились одни из наиболее авторитетных юридических школ России, а ведь именно совершенствование правовых основ госслужбы – важнейшая задача ее реформирования. Такую же ротацию следовало бы осуществить и среди экспертов, привлекаемых для работы по реформированию госслужбы, и не допускать впредь превалирования представителей какой-либо одной организации, например НИУ-ВШЭ, как это имеет место в настоящее время. Так, Распоряжением Администрации Президента РФ от 18 января 2007 г.²¹ был утвержден состав постоянно действующей экспертной группы по разработке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной и муниципальной службе. Из 50 экспертов больше всех было представителей ГУ-ВШЭ (пять). Причем юристом, как это ни парадоксально, из них был только один.

Конечно, предложенный механизм ротации – один из возможных, но далеко не единственный способ сдерживания лоббизма в области реформи-

²⁰ Сиротенко С.П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма (Российский и зарубежный опыт). СПб., 2010. С. 144, 145.

²¹ Правовой акт опубликован не был.

рования госслужбы. Требуется также совершенствования сам механизм формирования составов тех же экспертных групп. Он не публичен, а потому не прозрачен. Какими критериями руководствуются, отбирая кандидатов в состав экспертных групп, остается неизвестным. Уместно предположить, что их предлагают все те же лоббисты, желая тем самым дополнительно усилить свои позиции. Такой порядок представляется вряд ли правильным. Экспертов необходимо отбирать публично из числа специалистов соответствующего профиля. Одним из вариантов такого отбора могло бы стать размещение информации о сборе заявок на участие в работе экспертных групп в «Российской газете» и соответствующей информации на официальном сайте Администрации Президента РФ в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования. Следовало бы (хотя бы в самом общем виде) установить критерии, которым должен соответствовать кандидат в эксперты. Необходимо также публиковать результаты отбора с мотивировкой, по какой причине предпочтение было отдано тому или иному кандидату и по каким причинам отказано другим. Решение об отборе должно приниматься не единолично, а коллегиально. Это позволит снизить возможное влияние на процесс отбора субъективных факторов, повысить объективность принятия взвешенного управленческого решения в ходе процедуры отбора.

Приходится признать, что мероприятия по реформированию госслужбы пока не дали сколь-нибудь ощутимых результатов в деле улучшения качества государственного управления и кадрового состава государственного аппарата, который так и не стал надежным инструментом политического руководства страны для проведения задуманной модернизации Российского государства. Результаты реформы скептически оцениваются как в обществе, где проводимые преобразования остаются практически незамеченными, так и (что не менее значимо) в среде самих госслужащих, с которыми автор тесно контактирует в процессе своей многолетней научно-педагогической деятельности, а потому позволяет себе высказывать в данном случае хотя и нелестное, но, по его мнению, вполне компетентное суждение.

Исключительно острой продолжает оставаться проблема коррупции, результатов борьбы с которой общество пока не ощущает. Не видит их и сам глава Российского государства, который прямо признал, говоря о борьбе с коррупцией: «Да, успехов почти нет»²². Действительно, в рей-

тинге авторитетной международной организации «Transparency International» Россия в 2008 г. заняла 147-е место, ее индекс восприятия коррупции – 2.1 балла. Это на 0.2 меньше, чем в 2007 г., когда страна заняла 143-е место из 180. На таком же уровне, как в России, коррупция в 2008 г. находилась в Бангладеш, Кении и Сирии²³. Спустя два года ситуация никак не улучшилась. По данным той же организации, уже в 2010 г. Россия заняла 154-е место в рейтинге из 178 стран, набрав 2.1 балла из 10 возможных. При этом в 2009 г. у России было 146-е место из 180 участвовавших в рейтинге стран. Она по-прежнему продолжает соседствовать с Таджикистаном, Камбоджей, Кенией, Конго и Папуа – Новой Гвинеей²⁴. А ведь именно существенное снижение уровня коррупции могло бы стать важнейшим критерием оценки эффективности реформы госслужбы да и самих (притом весьма многочисленных) реформаторов, которые уже многие годы занимаются вопросами реформирования государственной службы (успешно изучают зарубежный опыт в заграничных командировках и даже получают за это поощрения самого высокого уровня, неплохо зарабатывают на реформе в качестве привлеченных «на договорной основе ученых и специалистов», делают успешную карьеру на государственной службе, занимая все более высокие руководящие должности)!

С проблемой коррупции тесно связана проблема административного давления на бизнес, а оно за годы реформы государственной службы не только не снизилось, но, напротив, заметно возросло. По данным международной консалтинговой компании «Грант Торнтон», давление чиновников на предпринимателей в Российской Федерации в 2010 г. усилилось. Об этом свидетельствуют результаты опроса самих предпринимателей, проведенного «Грант Торнтон» в IV квартале 2010 – I квартале 2011 гг.: в среднем 44.5% респондентов почувствовали усиление влияния государственных органов на бизнес против 34.8% годом ранее. При этом понятно, что чем сильнее административное давление на бизнес, тем выше уровень коррупции²⁵. В результате продолжает снижаться конкурентоспособность отечественной экономики. Россия опустилась на три ступеньки в глобальном рейтинге конкурентоспособности, который был опубликован Всемирным экономическим форумом (ВЭФ). Наша страна занимает

²³ См.: Борьбе с коррупцией закон написан // Коммерсантъ. 2008. 24 сент.

²⁴ См.: Папуа – Новая Россия // Время новостей. 2010. 28 окт.

²⁵ См.: Договорщики // Компания. 2011. 9 мая. С. 18.

²² Политическая конкуренция необходима // Ведомости. 2011. 26 янв.

теперь 66-е место из 142. Россию обогнали такие страны, как Вьетнам, Латвия и Коста-Рика. В отчете ВЭФ за 2008–2009 гг. Россия занимала в рейтинге 51-е место. По оценкам ВЭФ, всего за три года наша страна пропустила вперед примерно 15 стран. По мнению экспертов, для улучшения конкурентоспособности среди прочих мер необходимо усилить борьбу с коррупцией и криминалом²⁶.

Приходится признать, что Российское государство во многих случаях оказывается не в состоянии полноценно обеспечить защиту основополагающих прав и свобод граждан. И это притом, что ст. 2 Конституции РФ прямо устанавливает: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. В результате Россия сохраняет лидерство по числу жалоб в Европейский Суд по правам человека. К концу 2010 г. число обращений из нашей страны составило треть (28.9%) всех жалоб, поступивших в Суд (40 925). По сравнению с предыдущим годом число жалоб на Россию увеличилось на 3%: в 2010 г. было подано около 14 тыс. жалоб, а в 2009 г. – 13 600. В 2010 г. против России было вынесено 204 решения по существу (на шесть меньше, чем в 2009 г.). Чаще всего Европейский Суд по правам человека находил нарушения прав на гуманное обращение (102 нарушения), на свободу и безопасность (89 нарушений),

на справедливый суд и эффективную защиту (55 нарушений)²⁷.

Закономерно поэтому, что государственная власть, которую в немалой степени олицетворяет государственный служащий, во многом теряет авторитет в глазах народа. Так, по данным социологов из того же “Левада-Центра”, если 10 лет назад государственную власть в стране называли слабой 37% респондентов, то в 2011 г. число сторонников этого мнения приблизилось к 40%²⁸.

Сказанное выше позволяет сделать неутешительный, но, думается, вполне обоснованный вывод: реформа государственной службы в Российской Федерации фактически не дала ожидаемых результатов. На практике оказалось, что, в сущности, реформа проводится ради самой реформы, а страна и граждане ее результатов в своей повседневной жизни практически не ощущают. Думается, пришло время попытаться объективно оценить результаты реформы государственной службы последних лет. Возможно, стоило бы провести силами авторитетных международных организаций аудит эффективности реформы и официально опубликовать его результаты в “Российской газете”. Тогда есть шанс, что будут названы лица, ответственные за провал реформы, и общество, наконец, узнает ее “героев”, а политическое руководство страны воздаст им должное.

²⁶ См.: Конкурентонеспособность // Профиль. 2011. 12 сент. С. 32.

²⁷ См.: О проблемах правосудия и уголовной юстиции в Российской Федерации в связи с обеспечением прав и свобод граждан. Доклад Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. М., 2011. С. 8.

²⁸ См.: Народ хочет перемен // РБКdaily. 2011. 18 мая.