- модернизация системы художественного образования и подготовки кадров в сфере культуры и искусства, отвечающей сохранению традиций лучших российских школ и требованиям современности;
- выявление, охрана и популяризация культурного наследия народов Российской Федерации;
- создание позитивного культурного образа России в мировом сообществе.

Программа будет реализована в два этапа. Первый продлится с 2012 по 2014 г., второй – с 2015 по 2018 г. Приоритетами государственной политики в области культуры должны стать:

- воспитание подрастающего поколения в духе правовой демократии, гражданственности и патриотизма, причастности к инновационной культуре и свободе творчества;
- развитие творческого потенциала нации, обеспечение широкого доступа всех социальных слоев к ценностям отечественной и мировой культуры;
- сохранение культурных ценностей и традиций народов Российской Федерации, материального и нематериального наследия культуры России и использование его в качестве ресурса духовного и экономического развития;
- поддержание высокого престижа российской культуры за рубежом и расширение международного культурного сотрудничества.

Помимо перечисленного обозначены целевые индикаторы и показатели, отражающие ход выполнения, определен механизм реализации, а также перечень мероприятий и объемы финансирования программы.

ЗАКОНОДАТЕЛЮ ВАЖНО ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ

В начале марта Правительство РФ заявило о необходимости учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных и федеральных законов и создании эффективной системы его оценки и учета. Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. № 159 «**Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов**» был определен порядок такого обсуждения с использованием Интернета проектов законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с планом их законопроектной деятельности. Согласно Правилам, процедура обсуждения выглядит следующим образом:

1. Федеральный орган исполнительной власти в соответствии с планом законопроектной деятельности Правительства РФ вносит в установленном порядке в Правительство РФ законопроект, в отношении которого предусмотрено проведение общественного обсуждения. К законопроекту прилагаются документы, содержащие информацию о привлекаемых при проведении общественного обсуждения экспертах из числа работников указанного органа власти и представителей организаций.

2. Департамент Правительства РФ, к сфере ведения которого относятся вопросы, регулируемые законопроектом, в двухдневный срок со дня поступления законопроекта направляет его в организацию для проведения общественного обсуждения. Как правило, оно проводится однократно в срок, не превышающий 30 дней.

3. По результатам общественного обсуждения законопроекта в Правительство РФ представляется отчет, включающий анализ поступивших в ходе него замечаний и предложений.

4. Упомянутый департамент Правительства РФ проводит анализ отчета и готовит предложения о представлении законопроекта на рассмотрение Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности либо о его возвращении в соответствующий федеральный орган исполнительной власти на доработку с учетом замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения.

5. Федеральный орган исполнительной власти повторно вносит доработанный законопроект в Правительство РФ. К законопроекту прилагается справка об учете поступивших замечаний и предложений (в случае отказа от их учета – с указанием причин принятия такого решения).

Кроме того, законопроекты, не предусмотренные планом законопроектной деятельности, но затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, также могут быть вынесены на общественное обсуждение с использованием Интернета в представленном порядке.

Правительство: открытый формат

Идея создания Открытого, или Большого правительства принадлежит Д.А. Медведеву. Государство предложило обществу среду для выработки компромиссных решений по актуальным вопросам, уловив все сильней звучащий социальный запрос на плодотворную коммуникацию. Большое правительство – это прежде всего открытое информационное поле, в котором возможно широкое обсуждение перспективных проектов и генерирование идей в наиболее острых и значимых областях российской жизни. Президент считает, что Открытое правительство следует рассматривать как инструмент поддержания обратной связи с активными слоями общества.

Рабочую группу по отладке запуска нового инструмента политического пространства возглавил Глава Администрации Президента Сергей Иванов. Рабочая группа намерена создать все условия для подключения к работе новой системы как можно большего числа инициативных профессионалов – ведь предлагаемые решения будут влиять на жизнь миллионов граждан. Это обеспечит деятельности Открытого правительства максимальную открытость и прозрачность для общества и средств массовой информации, что в итоге не может не сказаться на эффективности работы.

В то же время некоторые эксперты предостерегают чиновников от чрезмерного благодушия. Предлагаемая позитивная повестка – предоставление все большего количества государственных услуг в электронной форме, налаживание обратной связи и т. д. – не полностью охватывает механизмы, необходимые для качественного изменения взаимоотношений государства

и общества. Речь идет о полной подотчетности структур исполнительной власти, о той степени открытости государства, когда возможны и неожиданные отставки, и громкие расследования. Конечно, не всем это может понравиться, но только такая открытость предоставит стране шанс кардинально измениться.

Для постоянного мониторинга необходимо создание зрелой институциональной среды гражданского общества, где общественные организации финансируются не за государственный счет. В этих процессах тоже стали заметны позитивные сдвиги, хотя еще многое предстоит сделать. Однако практически все аналитики сходятся во мнении, что политическая воля к переменам – главное условие развития – сегодня очевидна.

Не менее важной представляется экспертам и проблема контроля реализации решений. Власть принимает немало разумных решений, а на стадии исполнения задуманного начатые процессы вязнут в киселе нерасторопности, безразличия, лени. В результате и дело не сделано, и имидж власти сильно страдает: все больше граждан считает – об этом свидетельствуют социологические опросы, – что государственные служащие озабочены собственными проблемами: продвижением по карьерной лестнице, налаживанием полезных связей – всем, чем угодно, только не исполнением непосредственных обязанностей. По мнению Сергея Иванова, Открытое правительство позволит «повысить качество государственных решений, выйти на новый уровень партнерства власти и общества».

Уже обозначен ряд мер по работе с государственными служащими. При поступлении на государственную гражданскую службу, при любом повышении предлагается проводить открытый онлайновый экзамен, а при назначении на руководящие должности – открытые конкурсы с общественной комиссией. Должен соблюдаться принцип обязательной ротации для нижнего и среднего уровня государственного управления. Введение переменной составляющей в оплате труда до 40% позволит поощрять эффективную работу. Кроме того, предлагается институализировать систему управления кадровым потенциалом: ввести должность вице-премьера по этим вопросам и создать министерство или фонд развития кадрового потенциала. Надо заметить, идея эта не нова. Ученые уже не раз говорили, что государственная служба не может развиваться автоматически на основе самоорганизации, для ее успешного функционирования необходимо целеустремленное организационное воздействие.

Не менее важным аспектом деятельности новой структуры должна стать функция «социального лифта» для талантливой молодежи. Тем более что вопрос человеческого капитала, в частности кадрового обеспечения государственной службы, стоит достаточно остро. «Эффективность нашего государства в значительной степени зависит от того, кто работает на государство, какие люди представлены во всех структурах власти, начиная от правительства России и заканчивая муниципалитетами. Могу сказать по собственному опыту: когда начинаешь перебирать в голове, кого можно было бы куда-нибудь направить на работу, в том числе на руководящие позиции, выясняется, что подходящих людей не так много», – отметил президент.

С этой темой тесно увязана и другая болезненная для России проблема – борьба с коррупцией становится для нашей страны одним из приоритетов. Государство кровно заинтересовано в привлечении на работу в органы власти порядочных, ответственных, компетентных людей. Для этого необходимо сформировать систему мотиваций, не последнюю роль в которой сыграет и материальный фактор. Так, чиновники, по экспертным оценкам, должны получать доходы, сопоставимые с заработком специалистов подобного уровня в негосударственном секторе экономики.

Комментируя эту тему, заместитель министра экономического развития Олег Фомичев заметил, что разница между заработной платой госслужащих и специалистов коммерческого сектора должна составлять около 20%. Недостаток в денежном вознаграждении будет покрываться нематериальными преимуществами: стабильностью, соцпакетом, возможностью повышать профессиональный уровень и подниматься по карьерной лестнице. Однако разница в оплате труда больше 30% может повлечь отток талантливых работников из государственных органов в частные компании.

Государство всерьез намерено поставить в прямую зависимость материальное вознаграждение своих служащих от результатов их труда. Минэкономразвития и Минздравсоцразвития России готовят совместный законопроект на эту тему. Планируется, что руководители федеральных органов власти будут наделены правом устанавливать внутри своих ведомств систему оплаты труда, привязанную к эффективности деятельности работника, или KPI.

Повышение заработной платы государственных служащих рассматривается как одна из составляющих большого антикоррупционного пакета. Среди прочих предлагаемых мер – декларирование чиновниками не только доходной части своего бюджета, но и личных расходов. Объясняться придется, если стоимость приобретенного имущества окажется выше суммарных доходов всех членов семьи госслужащего за три года. Это принципиально новая для России мера.

Вопросы борьбы с коррупцией составляют самую сложную, самую важную и очень болезненную, по словам Д.А. Медведева, проблему России. Системная проблема, каковой сегодня стала в нашем обществе коррупция, не может быть побеждена в одночасье, одним лишь законодательным регулированием. Открытое правительство подготовило предложения по наращиванию комплекса мер, о необходимости которых все чаще говорят и сами политики, и ученые, и эксперты, и простые граждане.

Этой теме было посвящено самое известное из заседаний Открытого правительства. Оно состоялось в ситуационном центре ГИБДД по городу Москве, видимо, не случайно. По данным доклада, подготовленного специально к заседанию Открытым правительством, коррупция в России наиболее распространена именно в ГИБДД: доля граждан, «попавших в коррупционную ситуацию» при обращении в ГИБДД, составляет 52%. Не лучше ситуация и в других сферах. Список продолжают дошкольные учреждения (51%), высшее образование (46%), призыв в армию (40%), средние школы (35%), государственная система здравоохранения (26%). Бизнес испытывает регулярные проблемы во всех сферах, в частности при попытке доступа к госзаказу и прохождении проверок (по 32%). Так называемые «откаты» при госзаказе составляют до 2% от ВВП, что сопоставимо с дефицитом Пенсионного фонда.

Несмотря на макроэкономическую ситуацию, значительно лучшую, чем в Европе и Америке, инвесторы не хотят идти в Россию. Отток капитала в 2011 г. составил 4,5% ВВП. Коррупция существенно замедляет рост эко-

номики – изменив ситуацию, можно было бы рассчитывать не на 4%, а на 6%.

Коррупция – важная социальная проблема. Граждане лишаются качественных услуг, которые должно им предоставлять государство. Талантливые молодые люди не могут самореализоваться, потому что не работают «социальные лифты». Коррупция – проблема для самого государственного аппарата. Управляемость существенно снижается, поручения реализуются с трудом. Коррупция – дополнительное бремя для налогоплательщиков, нереализованные программы перевооружения армии, несовременная инфраструктура, растущее межнациональное напряжение, нерешенные экологические проблемы.

Открытое правительство разработало предложения по снижению уровня коррупции в стране и наметило направления, на которых надо сосредоточиться:

- сокращение государственного вмешательства в экономику;
- борьба с «большой коррупцией»;
- меры по снижению коррупции в госзакупках;
- снижение уровня бытовой коррупции;
- формирование эффективных механизмов общественного контроля.

Перечень предложенных мер невелик, но за каждым пунктом стоит огромный объем предстоящей работы. Для того чтобы изменения стали возможными, необходимо добиться реальной политической конкуренции, обеспечить свободу средств массовой информации, провести приватизацию, дерегулирование и сократить пространство произвольного принятия решения при оказании госуслуг. Учитывая кризис доверия граждан к власти, следует ставить достижимые цели. Все принимаемые меры должны быть ориентированы на результат и иметь конкретные сроки исполнения.

В системе борьбы с «большой коррупцией» наиболее яркими стали предложения по созданию Бюро по противодействию коррупции и специальной коллегии Верховного суда. Однако Д.А. Медведев справедливо предположил, что такое бюро, не включенное в общую структуру правоохранительной системы, может попросту превратиться в инструмент «по сведению счетов между различными кланами и группировками». Институтом, в который можно было бы встроить предложенное бюро, Президент считает Генеральную прокуратуру как главный ответственный за борьбу с преступностью орган.

Значительно расширяется круг лиц, обязанных декларировать свое имущество. В него должны войти и сотрудники компаний, контролируемых государством, и госкорпораций. Для тех, кто не хочет раскрывать информацию, предусматривается уход в отставку без последствий. Информация об имуществе размещается в открытом доступе на специально созданном сайте.

Среди мер по усилению контроля в сфере госзакупок предлагается формирование и постоянное обновление так называемого casebook – набора стандартных схем обхода законодательства.

Предлагаются изучение, анализ коррупционных практик и выработка стандартизированных способов их устранения, прививка нетерпимости к подобным явлениям в школах и вузах, создание независимых общественных советов при государственных органах и обеспечение условий для развития конкуренции.

С момента возникновения идеи о создании Большого правительства прошло всего полгода. За это время сделано рекордно много. Заработал сайт большоеправительство.рф, на него поступило 4398 предложений, к работе подключились 6436 человек, по инициативе Открытого правительства принято 37 решений. Похоже, новый политический институт оказался именно тем необходимым звеном в цепочке «государство–гражданин», появление которого одинаково положительно восприняли и общество, и власть.

КОММЕНТАРИЙ ДЕКАНА ФАКУЛЬТЕТА «ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПРИКЛАДНЫХ ГУМАНИТАРНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ» РАНХиГС СЕРГЕЯ ЗУЕВА



– Говоря об Открытом правительстве, следует прежде всего определиться, что же это такое. А то пока наблюдается некая методическая путаница.

В европейских странах, например, оппозиция формирует теневое правительство. Открытое правительство, о котором идет речь в нашем случае, – не инструмент оппозиции, не подменяющий реальную исполнительную власть некий таинственный орган. Речь идет не о создании нового правительства и о придании ему неких дополнительных качеств, а именно – открытости. Деятельность власти должна находиться под микроскопом общественного наблюдения, что обеспечит обратную связь с теми, кто в этот микроскоп заглядывает. Вот что такое Открытое правительство. Это, попросту говоря, создание механизмов обратной связи. Люди, принимающие участие в обсуждении значимых для страны вопросов, – не члены правительства, но они обеспечивают обратную связь и тем самым его большую эффективность.

А рассматриваемые проблемы действительно очень важны.

Коррупция – это системная тема, базовая проблема для всей иерархии управления. Один из ресурсов общественного управления – это власть. Есть другой ресурс общественного управления – экономическое влияние, т. е. деньги. Коррупция возникает, когда между ними нет разделительной стенки, шлюза. Другими словами, коррупция – это возможность купить власть за деньги и, наоборот, возможность власть конвертировать в деньги.

В России нет четко сформулированной основы взаимоотношений власти и денег, в этом заключается наша общенациональная проблема, поэтому ее и обсуждают все вместе. Должны существовать прозрачные и понятные правила, в соответствии с которыми бизнес, деньги в широком смысле могут лоббировать свои интересы.

Второй аспект проблемы – каналы горизонтальной мобильности, профессиональной миграции. При коррупции каналы перехода расстроены, человеку, занятому на государственной службе, некуда деваться в случае отставки. Нуж-

но настроить эти каналы и определить законные рамки профессиональной мобильности.

Еще одна российская болевая точка – практика правоприменения. У нас одно из лучших законодательств мира. Но в реальной жизни оно почему-то превращается в свою противоположность. И это тоже коррупция.

Я не очень понимаю разделение коррупции на бытовую и «большую». Как известно, в своем глазу и бревна не увидишь. В инициативах президента такого разделения нет. Думаю, существует единый фон коррупции, и борьба с ним должна вестись по всем направлениям. А широкое включение общества в обсуждение столь болезненных для страны тем необходимо в силу того, что значительная часть населения – не все, конечно, – оказалась вовлечена в коррупционную схему решения значимых для них вопросов.

Среди принимаемых мер должен быть и комплекс предложений по кадровому обеспечению государственной службы. Это вопрос эффективности государственных механизмов. Через разного рода информационные каналы нужно вынести на публичное обозрение всю механику государственной деятельности. Собственно, прозрачность – и есть главный механизм повышения эффективности в комплексе мер по работе с кадрами государственной службы.

Не менее важной должна стать задача качественного образования для госслужащих. Эффективность государства – общемировая, глобальная проблема. Поэтому представляется, что образование для кадров госслужбы должно быть интернационализировано. Международное образование могло бы помочь во многих наших проблемах, в том числе в понимании внешних глобальных контекстов.

Есть и другие механизмы. Например, установление четких и понятных критериев эффективности. Их не должно быть много, специалисты настаивают, что достаточно 10-12, иначе эффективность оценить невозможно. Хотя надо отдавать себе отчет, что разработка системы критериев – не панацея. Часто люди начинают работать на показатели. Однако это не означает, что нужно в принципе отказываться от оценки. Пока проблема не решена, люди дезориентированы, потому что сами не понимают, насколько хорошо работают.

Вопрос, как можно оценивать деятельность государства, упирается в более сложный, почти философский вопрос – что есть государство в современном мире. Здесь есть разные точки зрения. Например, сильным можно считать то государство, которое контролирует значительную часть общественной жизни. Другой взгляд – в арсенале государства минимальное количество функций, зато оно выполняет их с абсолютной непреложностью, прозрачностью и эффективностью. Именно эти два подхода в реформе государственной службы у нас борются последнее десятилетие.

Я считаю, что государства должно быть меньше. Невозможно повышать эффективность единым фронтом, не бывает такого. Следовательно, надо ответить на вопрос, от чего мы отказываемся. И здесь большое значение будет иметь та самая обратная связь, чтобы мнение экспертов и всего общества было услышано.



Государство в интересах свобод граждан

Жан де Глиниасти – (Jean de Gliniasty, 27 сентября 1948 г.) – Чрезвычайный и Полномочный Посол Франции в России с 2009 г. по настоящее время. Имеет университетские степени лиценциата по специальностям «филология» и «право», диплом Института политических наук Парижа (1971 г.), выпускник Национальной школы администрации (Франция) (1975 г.), офицер ордена Почетного легиона (2008 г.).

В преддверии президентских выборов во Франции в Академии с открытой лекцией выступил Посол Франции в России г-н Жан де Глиниасти. Г-н посол рассказал об истории формирования институтов страны, современном конституционном устройстве, сложившейся системе равновесия и взаимодействия ветвей власти, роли президента, правительства, парламента и суда в развитии Пятой республики.

Выборная кампания – ключевой момент для институтов государства, отметил г-н де Глиниасти. Конституция Франции четко определяет полномочия президента. Она обязывает его следить за соблюдением Конституции, обеспечивать своим арбитражем нормальное функционирование органов публичной власти, преемственность государства. Президент провозглашен основным гарантом национальной независимости, целостности территории страны и соблюдения ею международных договоров и обязательств.

Начавшись в 1958 г. с принятия новой Конституции, Франция появилась в результате алжирского кризиса. Исторический момент требовал принципиальной реконструкции системы государственного устройства.

Шарль де Голль, призванный к руководству страной, поставил жесткие условия своего вхождения во власть. Они были выполнены, и Франция приступила к разработке новой Конституции. Была установлена республика президентского типа, значительно расширились полномочия исполнительной власти за счет законодательной, однако прерогативы правительства вторичны по отношению к президенту.

Статья 16 Конституции дала президенту право в чрезвычайных обстоятельствах брать всю полноту власти в стране в свои руки. Она гласит: «Когда институты республики, независимость нации, целостность ее территории или выполнение международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, … президент республики принимает меры, которые диктуются данными обстоятельствами». Статья была подвергнута жесткой критике, говорили, что устанавливаемые нормы напоминают диктатуру Рима доим-