

О НЕОБХОДИМОСТИ СОГЛАСОВАНИЯ РЕШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В.П. Бауэр¹, А.Н. Сухарев², Е.В. Чайкина³

¹ АО «Институт региональных экономических исследований», г. Москва

² ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

³ ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет», г. Севастополь

Поставлена проблема необходимости согласования решений в системе государственного управления, которая позволит повысить качество и эффективность принятия решений в области государственного управления. Данный механизм должен включать в себя, в том числе принцип «двух ключей».

Ключевые слова: государственное управление, принцип «двух ключей», Государственный Совет РФ, делегирование полномочий, государственные программы, согласование решений.

Проект закона о государственном управлении определяет, что принцип его эффективности соответствует современному трактованию категории «эффективность» [10], основанному на понятии издержек. В настоящее время минимизация издержек граждан РФ решается государством за счет информатизации общественно полезных услуг [8, 12]. Авторы исследуют вопрос о том, как можно в системе государственного управления с позиции конституционной экономики минимизировать издержки организаций и публично-правовых образований в части их ресурсов (финансовых, кадровых, материально-технических и др.).

Как показывает зарубежный [3, 9] и отечественный [7] опыт государственного управления, минимизацию издержек в указанных случаях можно снизить за счет обеспечения лучшей согласованности решений, принимаемых субъектами государственного управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти в интересах этих организаций и образований, например, при реализации национальных проектов и программ [1]. При конституционном доминировании Государственного Совета РФ в процессах государственного управления для решения данной проблемы должна не только осуществляться координация деятельности федеральных субъектов управления с иными субъектами власти, но и существовать согласованная взаимная ответственность за результативность управления этих субъектов друг перед другом. Данные меры будут способствовать стабилизации системы государственного управления, позволят избавиться ее от «шатаний» и «неопределенностей» в условиях роста числа управленческих кризисов [2] и нестабильности мирового порядка [11], а наличие конституционного единовластия Президента РФ позволит государству осуществить постепенный переход к конституционному (государственно-плановому) управлению экономикой в процессе ее массовой цифровизации [5, 6]. В этом плане необходимо совершенствование системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации. Принятый в 2014 г. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» сформировал общие подходы к сбалансированному социально-экономическому и техническому развитию страны, определил документы стратегического планирования, которые должны приниматься в рамках него. В частности, к документам стратегического планирования отнесены прогнозы, программы, стратегии, схемы, планы и прочее. Например: ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегия пространственного развития Российской Федерации, Стратегия социально-экономического развития макрорегионов, Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегический прогноз Российской Федерации и др.

Рассмотрим подход к согласованию решений и обеспечению взаимной ответственности субъектов разного уровня государственного управления при реализации национальных проектов и программ. В указанных целях предлагается изменить распределение сфер ответственности и полномочий между различными уровнями системы государственного

управления. Изменения предполагают повышение ответственности кураторов государственных программ и руководителей федеральных и ведомственных проектов с одновременным расширением их полномочий. Предлагается выделить три основных уровня принятия решений в конституционной системе государственного управления: Правительство РФ, Экспертный совет государственной программы (далее – Экспертный совет) и Рабочий комитет федерального проекта (далее – Рабочий комитет).

Правительство РФ должно утверждать перечень государственных программ (их ключевые параметры) и паспорт каждой государственной программы; назначать кураторов государственных программ из числа заместителей Председателя Правительства РФ; регулярно рассматривать и оценивать ход реализации государственных программ.

В целях обеспечения управления реализацией соответствующей программы куратор государственной программы должен формировать Экспертный совет, а также определять руководителей федеральных проектов (из числа федеральных министров) либо принимать решение о непосредственном руководстве отдельными федеральными проектами.

Руководитель федерального проекта должен формировать Рабочий комитет для управления федеральным проектом. Допускается формирование руководителем федеральных проектов Рабочего комитета для управления несколькими федеральными проектами в рамках одной государственной программы.

Экспертный совет должен утверждать целевые показатели и ключевые результаты федеральных проектов, распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета между структурными элементами государственной программы.

Рабочий комитет должен утверждать результаты федерального проекта и их значения по годам его реализации (с учетом ключевых результатов, установленных Экспертным советом); распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета между результатами федерального проекта в пределах общего объема бюджетных ассигнований на реализацию федерального проекта.

В состав Экспертного совета должны включаться заместители Председателя Правительства РФ, к сфере ответственности которых относятся структурные элементы государственной программы; руководитель соответствующей проектной группы Государственного Совета РФ; руководители структурных элементов государственной программы; представители иных федеральных органов исполнительной власти и организаций в статусе не ниже заместителя министра.

В состав Рабочего комитета должны входить представители федеральных органов исполнительной власти, организаций, которые являются ответственными за достижение отдельных результатов федерального проекта; представители иных федеральных органов исполнительной власти и организаций в статусе не ниже директора департамента.

В целях обеспечения требуемого уровня качества и оперативности принятия решений Экспертные советы и Рабочие комитеты принимают решения с учетом результатов стратегической, финансовой и технологической экспертизы. Стратегическая экспертиза содержит оценку целесообразности реализации структурных элементов государственных программ с точки зрения влияния на ключевые показатели, оценку обеспеченности целей результатами мероприятий. Финансовая экспертиза содержит оценку ресурсной обеспеченности и бюджетной эффективности планируемых к реализации мероприятий. Технологическая экспертиза содержит оценку использования технологических решений. Заключение по результатам экспертиз готовятся соответствующими компетентными органами.

Решения Экспертного совета или Рабочего комитета должны приниматься с использованием принципа «двух ключей», который законодательно введен в российскую практику корпоративного управления в целях придания ему большей гибкости.

На уровне Экспертного совета принцип «двух ключей» действует в том случае, когда рассматриваемый вопрос относится к сфере ответственности двух и более заместителей Председателя Правительства РФ.

На уровне Рабочего комитета принцип «двух ключей» действует в том случае, когда рассматриваемый вопрос относится к сфере ответственности двух или более федеральных органов исполнительной власти.

При принятии решений действует следующий механизм делегирования полномочий по исключению разногласий. В случае, если принятое руководителем Экспертного совета или Рабочего комитета решение не согласовано одним из заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (в том числе противоречит результатам стратегической, финансовой или технологической экспертиз), член Экспертного совета или Рабочего комитета от соответствующего органа (заместитель министра) докладывает о возникших разногласиях руководителю соответствующего федерального органа исполнительной власти, который с учетом важности разногласий вправе поставить вопрос о блокировке принятого решения на уровне Экспертного совета. В случае отсутствия согласованной позиции при рассмотрении решения Экспертным советом необходимо переправить вопрос урегулирования разногласий через курирующего заместителя Председателя Правительства Председателю Правительства РФ.

Для обеспечения синхронизации государственной политики на федеральном и региональном уровнях цели, показатели государственных программ, а также планируемые показатели и результаты федеральных и ведомственных проектов и обеспечивающих программ распределяются по субъектам РФ. Показатели и результаты должны оформляться в виде программ субъектов РФ (далее – региональные программы) в различных сферах хозяйствования. Региональные программы должны включать декомпозированные для соответствующего субъекта РФ показатели и результаты федеральных и ведомственных проектов и обеспечивающих программ, а также иные показатели и результаты, реализуемые исключительно на уровне субъекта РФ и не связанные с государственными программами РФ. В структуре региональных программ указанные показатели и результаты (по аналогии с федеральным уровнем) должны отражаться в составе региональных проектов, ведомственных проектов и обеспечивающих программ. Совокупный портфель региональных программ должен представлять собой единую программу развития региона.

В целях координации работ по различным направлениям социально-экономической политики, в том числе с федеральными органами исполнительной власти, высшее должностное лицо субъекта РФ создает Экспертный совет портфеля региональных программ и соответствующий Рабочий комитет.

Предлагаемый подход к развитию принципа обеспечения эффективности государственного управления позволит минимизировать временные и ресурсные издержки организаций и публично-правовых образований за счет делегирования и последующего перераспределения между органами государственного управления процесса принятия решений до их полного согласования. В результате это позволит улучшить качество принимаемых решений, повысить оперативность их принятия на всех трех уровнях власти, что приведет в совокупности к последовательному росту эффективности государственного управления в планомерно развивающейся системе электронного правительства РФ [5].

При реализации национальных проектов и государственных программ должны обеспечиваться взаимная увязка целей с ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми), а также оцениваться воздействие данных проектов и программ на различные регионы страны. Следует учитывать то, что Российская Федерация является самым большим в мире государством по площади, составляющей более 17 млн квадратных километров. Только Республика Саха (Якутия) расположена в трех часовых поясах. Перед государственным управлением стоит важная задача – обеспечить максимально сбалансированное развитие территорий субъектов Российской Федерации. Не должна происходить концентрация вложений финансовых и материальных ресурсов исключительно в нескольких субъектах Российской Федерации. Вместе с тем необходимо понимать, что в стране должны существовать крупные финансовые, промышленные и прочие центры, которые должны развиваться на приоритетной основе. В этом плане необходимо обеспечить баланс между централизацией и децентрализацией финансовых, материальных и трудовых ресурсов по территории страны.

Согласование решений в системе государственного управления должно учитывать региональные интересы, которые необходимо гармонично встроить в механизм принятия государственных решений. Это может быть основано на формировании соответствующей структуры экспертных советов, действующих в рамках Государственного Совета РФ, создании специализированных комитетов в Государственном Совете РФ, призванных решать региональные проблемы.

Решения в системе государственного управления имеют временной горизонт – период времени, в рамках которого они должны быть реализованы, то есть предельный срок видения будущего. В России сегодня предельный срок достижения поставленных целей в виде стратегий составляет пятнадцать лет. В качестве примера можно привести утвержденную Постановлением Правительства РФ от 09.06.2020 г. «Энергетическую стратегию развития Российской Федерации до 2035 года». Данный временной горизонт недостаточен для очерчивания контуров развития инфраструктурных проектов, призванных определять не только ближайшее, но и далекое будущее. Так, например, жизненный цикл атомных электростанций превышает 50 лет, а в ряде случаев может составлять 60–80 и более лет. Строительство АЭС составляет от 5 до 10 лет и еще минимум 30 лет работы до первого капитального ремонта. Учитывая, что ликвидация АЭС до степени «зеленой лужайки» весьма дорогостоящий проект, то представляется экономически целесообразным поддержание работы АЭС не менее 50 лет, а возможно и более ста лет. Понятно, что принятие решения о строительстве АЭС должно быть основано на прогнозе далекого будущего. К числу подобных проектов со сверхдлительным «жизненным циклом» относится строительство транспортных магистралей и т.п. Крупные компании обычно не могут иметь горизонт планирования шире горизонта государственного стратегического планирования, так как они не желают иметь избыточные стратегические риски. Удлинение временного горизонта государственного стратегического планирования позволит его увеличить и в области реализации инфраструктурных проектов.

Все это требует создания качественно новых подходов к формированию государственных решений в области стратегического планирования, разработке теории и методологии сверхдолгосрочного планирования, учитывающего вариантность решений и минимизацию стратегических рисков. Несомненно, к этому должны быть подключены особые специалисты, включая футурологов и визионеров. Мнения футурологов и визионеров должны быть основаны на научно обоснованных решениях. Сегодня в рамках международных форумов, проводимых в Сколково, принимают участие также футурологи и визионеры, так как без мнения таких специалистов трудно определить контуры будущего.

Следует отметить, что подход к сверхдолгосрочным государственным решениям должен быть особо ответственным, так как такие решения могут нести в себе стратегические риски, имеющие высокую стоимость в прямом и переносном значении. Это требует формирования особой системы принятия сверхдолгосрочных решений. Заметим, что сверхдолгосрочные и долгосрочные проблемы требуют решения в настоящем, так как, чтобы их эффективно решить, необходимо действовать уже сегодня. Эти действия многим могут быть непонятны, так как отсутствует видение будущего и того, что необходимо делать сегодня, чтобы его достичь.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в системе государственного управления должен быть сформирован механизм согласования решений, который позволит повысить качество и эффективность государственного управления. «Сбалансированные» («гармонизированные») государственные решения позволят учесть региональные и отраслевые интересы, что повысит действенность государственного управления.

Список литературы

1. Антонова Н.А. Особенности контрольно-процессуального отношения в условиях нового законодательства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 3. С. 39–46.
2. Агаян Г.М., Григорян А.А., Шикин Е.В. Кризисы: комплексный управленческий анализ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 67. С. 69–114.
3. Добролюбова Е.И. Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации: обзор зарубежного опыта и перспективы для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 70–93.
4. Дрогобыцкий И.Н. Моделирование, планирование и контроль процессов цифровизации национальной экономики // Экономическая наука современной России. 2020. № 2 (89). С. 102–113.
5. Ерженин Р.В. Электронное правительство России: обзор научных публикаций и исследований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 205–228.
6. Захаров Г.Н. Конституционное будущее России сквозь призму социально-экономических прав и свобод человека // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 2. С. 56–61.
7. Калмыкова А.В., Кабытов П.П. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107–120.

8. Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 93–114.

9. Стрижов С.А., Богатырева Т.Г., Богатырева Е.А. Трансформация государственного управления в условиях новых вызовов: монография. М.: ООО «Издательство Проспект», 2018. 156 с.

10. Хижа О.Н. Эволюция подходов к трактовке понятия «эффективность» в экономической науке // Вестник Челябинского государственного университета. 2018. № 7 (417). С. 21–27.

11. Цыганков П.А. Исследования проблем миропорядка: теоретические трудности, расхождения трактовок // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2018. № 41. С. 194–202.

12. Якимец В.Н. Новые форматы общественно-государственного управления в России // Государство и граждане в электронной среде. 2017. № 1. С. 123–135.

Об авторах:

БАУЭР Владимир Петрович – доктор экономических наук, главный научный сотрудник АО «Институт региональных экономических исследований», г. Москва (119002, г. Москва, ул. Сивцев Вражек, 29/16), SPIN-код: 6833-1195, e-mail: bvp09@mail.ru

СУХАРЕВ Александр Николаевич – доктор экономических наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 2416-1054, e-mail: su500005@yandex.ru

ЧАЙКИНА Елена Васильевна – кандидат экономических наук, заведующий кафедрой «Финансы» ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет», г. Севастополь (299053, г. Севастополь, ул. Университетская, д. 33), SPIN-код: 2416-1054, e-mail: lena_chaikina@list.ru

ON THE NEED TO COORDINATE DECISIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

V.P. Bauer¹, A.N. Sukharev², E.V. Chaikina³

¹ JSC Institute for Regional Economic Research, Moscow

² Tver State University, Tver

³ Sevastopol State University, Sevastopol

The problem of the need to coordinate decisions in the public administration system, which will improve the quality and efficiency of decision-making in the field of public administration, is posed. This mechanism should include, among other things, the principle of "two keys".

Keywords: *public administration, the principle of "two keys", the State Council of the Russian Federation, delegation of authority, government programs, coordination of decisions.*

About authors:

BAUER Vladimir – Doctor of Economics, Chief Researcher of JSC "Institute for Regional Economic Research", Moscow (119002, Moscow, Sivtsev Vrachek St., 29/16), SPIN code: 6833-1195, e-mail: bvp09@mail.ru

SUCHAREV Alexander – Doctor of Economics, Professor of the Chair of Constitutional, Administrative and Customs Law of Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33), SPIN-code: 2416-1054, e-mail: su500005@yandex.ru.

CHAIKINA Elena – Candidate of Economic Sciences, Head of the Department of Finance, Sevastopol State University, Sevastopol (299053, Sevastopol, Universitetskaya str., 33), SPIN-code: 2416-1054, e-mail: lena_chaikina@list.ru

Бауэр В.П., Сухарев А.Н., Чайкина Е.В. О необходимости согласования решений в системе государственного управления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 3 (71). С. 47–54.