

ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА

УДК / UDK 354

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИИ

Баширов М.Ф.¹

В данной статье автор детально анализирует организационные аспекты современной процедуры принятия государственных решений в России на примере деятельности Правительства РФ и выделяет ключевые особенности администрирования правительственной деятельности.

Ключевые слова:

Процесс принятия решений, администрирование государственного управления, Правительство РФ.

¹ **Баширов Марат Фаатович** – Вице-президент НП «Национальная лига специалистов по связям бизнеса и государства». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: GR@hse.ru.

Всё современное социальное взаимодействие строится на том, что люди управляют людьми, и люди карают людей, устанавливая законы и правила. Мы помним с вузовских времен, что государство, как социальный и политический институт, является доминирующим в установлении законов, и у него есть монопольное право на насилие. Оба эти исключительных права реализуются через регламентированные процедуры.

Мало кто из предпринимателей интересуется тем, как принимаются решения в органах власти. У нас существуют множественные заблуждения относительно этого, и мы спорим, выясняя что важнее: бумажный вердикт или личная договоренность? Или мы любим рассуждать о том, когда противоборствующие группы во власти борются друг с другом, что является признаком их политического и административного веса? И кто сильнее - политический источник власти или исполнительный аппарат? Эта статья о том, что является технологической основой принятия решений в Правительстве России.

Как и во многих других странах, Правительство и федеральные органы исполнительной власти - главный аппаратный центр оформления принятых политических решений и установления правоприменительной практики.

В структуре Аппарата Правительства РФ сегодня: 11 секретариатов, 24 Департамента и 1 аппарат коллегии Военно-промышленной комиссии. Правительством РФ образовано множество совещательных и координационных органов 80 президиумов, советов и комиссий, которые возглавляют члены Правительства. Их деятельность, как правило, также обеспечивает Аппарат Правительства, например, Федеральный проектный офис (Президиум Совета при Пре-

зиденте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам), который возглавляет Председатель Правительства Д.А. Медведев, или Правительственная комиссия по вопросам развития электроэнергетики, во главе которой стоит (заместитель Председателя Правительства Д.Н. Козак. Основа их общения и легитимации решений - это всегда документ, оформленный и выработанный по установленной форме, лицами, уполномоченными на такие действия.

Департаменты Правительства - главная движущая сила Правительства. Их оружие - процедура, а их "Библия":

- **Регламент** Правительства РФ (устанавливает правила организации деятельности Правительства).

- **Положение** об Аппарате Правительства РФ (устанавливает его роль в обеспечении деятельности Правительства и Председателя Правительства, а также организацию контроля за выполнением решений).

- **Инструкция** по делопроизводству в Аппарате Правительства РФ (определяет порядок работы со служебными документами).

В совокупности Регламент, Положение и Инструкция определяют тайминг, логику, форму и содержание работы Правительства и его Аппарата, а источником всех действий Аппарата Правительства являются документы. По аналогичной технологии управляется и федеральные министерства, и региональные правительства.

Работа над документами начинается с того момента, когда первичная корреспонденция поступает в Экспедицию Правительства. Прием, первоначальная обработка, учет, регистрация и распределение поступающей в Аппарат корреспонденции про-

изводятся в централизованном порядке Департаментом делопроизводства и архива.

После входа происходит распределение документов. Корреспонденция на имя Председателя Правительства анализируется Руководителем Аппарата и после доклада Председателю направляется в секретариаты заместителя Председателя или в департаменты. Корреспонденция на имя заместителя Председателя или Руководителя Аппарата анализируется соответствующими секретариатами и после доклада направляется в департаменты. Иногда происходит возврат корреспонденции без рассмотрения, в случае если документы внесены в Правительство с отступлением от правил, установленных Регламентом Правительства. Директора департаментов возвращают их без доклада Председателю Правительства, его заместителям или Руководителю Аппарата. Также направляются без рассмотрения проекты постановлений и распоряжений Правительства и иных актов, поступивших в Правительство за подписью лиц, которым такое право не предоставлено.

Существует порядок подготовки и оформления проектов резолюций по рассмотренным документам. Подготовка проектов резолюций Председателя Правительства и его замов осуществляется по их указанию, по письменному решению руководителей соответствующих секретариатов либо по мотивированному решению директоров департаментов. Проекты резолюций готовятся в департаментах с участием секретариатов. В проекте резолюции, содержащей поручение, указываются исполнители поручения и дата его выполнения.

Важные нюансы. Если резолюция подписана Председателем Правительства или его заместителями непосредственно на рассмотренном документе или на бланке без предварительной подготовки в департамен-

те, то резолюция оформляется после подписи. В этих случаях Секретариат Председателя Правительства оформляет резолюцию самостоятельно, а секретариаты его замов передают документ с резолюцией в соответствующий департамент для оформления резолюции.

Основное управляющее действие Правительства – это издание Актов Правительства (Постановлений и Распоряжений). Постановления и Распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме Постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме Распоряжений Правительства Российской Федерации.

Департамент, ответственный за подготовку проекта акта Правительства, осуществляет экспертное рассмотрение проекта и его обоснований, необходимую проработку (правовую, экономическую, финансовую и т.д.). Проект повестки заседания Правительства формируется Руководителем Аппарата и с соответствующими материалами представляется Председателю.

Рассмотрение вопросов на заседаниях Правительства планируется, как правило, на полугодовой период. Федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, не позднее чем за 1 месяц до начала очередного планируемого периода представляют в Правительство предложения по внесению ими материалов на заседание Правительства.

Проект повестки заседания Правительства формируется Руководителем Аппарата Правительства и с соответствующими

ми материалами представляется Председателю Правительства. Одобренные Председателем Правительства проект повестки заседания и соответствующие материалы не позднее чем за 5 дней до даты заседания рассылаются его участникам. Члены Правительства, руководители органов и организаций, которым разосланы проект повестки заседания и соответствующие материалы, при необходимости представляют в Правительство не позднее чем за 24 часа до начала заседания свои замечания и предложения к проектам решений по соответствующим вопросам.

Подготовка к рассмотрению внесенных в Правительство проектов постановлений и распоряжений Правительства и иных актов, по которым требуется решение Правительства, осуществляется Аппаратом Правительства в 15-дневный срок. Порядок подготовки проектов актов к рассмотрению устанавливается Регламентом и разработанной на его основе Инструкцией по делопроизводству.

Департамент, ответственный за подготовку вопроса для рассмотрения на заседании Правительства:

- осуществляет контроль за подготовкой материалов;
- проводит экспертизу представленных материалов, а в случае нарушения установленных требований обеспечивает их возврат;
- обеспечивает согласование представленных проектов документов с заинтересованными департаментами, а также подготовку экспертного заключения;
- готовит проект протокольного решения;
- готовит проект списка лиц, приглашаемых на заседание Правительства.

Проекты актов вносятся ФОИВами в Правительство с пояснительной запиской. Проекты актов, оказывающих влияние на доходы или расходы бюджетной системы Российской Федерации, вносятся в Правительство Российской Федерации с финансово-экономическим обоснованием решений по согласованию с Министерством экономического развития РФ.

Важные нюансы. При наличии разногласий по проекту акта Правительства, вносящий проект член Правительства должен обеспечить обсуждение его с министром РФ с целью поиска взаимоприемлемого решения. Проект акта Правительства может быть внесен в Правительство с разногласиями только вместе с протоколом согласительного совещания и подлинниками замечаний, подписанными министром РФ.

В случае неполучения протокола согласительного совещания, подписанного Министром РФ в 5-дневный срок с даты поступления Министру РФ и в согласующий орган указанного протокола, проект акта может быть внесен в Правительство с протоколом согласительного совещания без подписей министра РФ.

Проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации нормативного характера и актов Правительства, имеющих нормативный характер, подготовленные в Аппарате Правительства, направляются в Министерство юстиции РФ на правовую и антикоррупционную экспертизу.

Решения, принятые на заседании Правительства, оформляются протоколом. Протокол заседания Правительства оформляется Аппаратом в течение 24 часов после окончания заседания и подписывается председательствовавшим на заседании.

Далее наступает фаза исполнения. На основании протокола издаются распоряже-

ния Правительства, даются поручения Председателя и заместителей Председателя. Исполнение поручений, организуется министрами, руководителями ФОИВов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство, и руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ, которым адресованы поручения.

Как организуются совещания, проводимые Председателем и его заместителями? Департаментом, ответственным за подготовку совещания, представляются в соответствующий секретариат решения о готовности материалов:

- копии подготовленных материалов;
- проект повестки совещания;
- список участников совещания;
- справка, в которой излагаются существо вопроса, позиция департамента, ответственного за подготовку материалов к совещанию, и ее мотивировка;
- проект протокольного решения.

Проект протокола совещания после его проведения составляется департаментом, ответственным за подготовку материалов к совещанию, при участии департаментов с учетом рассмотрения на совещании вопросов, относящихся к сферам их ведения. Проект протокола визируется исполнителем, директором департамента, ответственного за подготовку материалов к совещанию, а также директорами департаментов, к сфере ведения которых относятся затрагиваемые на совещании вопросы.

Аналогично готовятся мероприятия и иных органов управления - правительственных и межведомственных координационных и совещательных органов. Организация подготовки и проведения заседаний создаваемых Правительством координационных

и совещательных органов, организационно-техническое обеспечение деятельности которых возложено на Аппарат, а также оформление протоколов заседаний этих органов осуществляются ответственным секретарем или соответствующим департаментом.

И, конечно, Правительством осуществляется контроль исполнения документов и поручений. Вот что попадает под контроль:

- поручения, содержащиеся в актах Правительства;
- поручения, содержащиеся в протоколах заседаний Правительства,
- поручения Председателя Правительства и его замов, данные во исполнение указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации;
- поручения Председателя Правительства и его замов, данные во исполнение федеральных законов;
- поручения Председателя Правительства и его замов, данные во исполнение актов Совета Федерации и Государственной Думы;
- поручения, содержащихся в оформленных резолюциях Председателя и его замов по рассмотренным документам;
- планы по выполнению актов, поручений и указаний Президента,
- акты Правительства и поручения Председателя.

Корректировка сроков исполнения, снятие с контроля поручений Правительству, содержащиеся в актах Президента, поручениях и указаниях Президента, осуществляются после получения от управлений Администрации Президента, например

из Контрольного управления, соответствующего документа.

Департамент контроля и проверки выполнения решений один раз в два месяца обеспечивает подготовку согласованного с департаментами проекта доклада Руководителя Аппарата Председателю Правительства о состоянии исполнительской дисциплины в ФОИВах, в том числе, о фактах несвоевременного исполнения поручений головными исполнителями и соисполнителями.

Важная часть работы Правительства связана с законопроектной деятельностью. Она осуществляется в соответствии с планами законопроектных работ. Законопроекты предварительно рассматриваются Комиссией по законопроектной деятельности и вносятся на заседание Правительства.

По законопроекту, вносимому в Государственную Думу Правительством, назначается официальный представитель (представители) Правительства. Он может быть назначен из числа членов Правительства, руководителей и заместителей руководителей ФОИВов, государственных внебюджетных фондов, служб и агентств, органов и организаций, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство.

Со дня принятия Правительством решения о внесении проекта ФЗ в ГД ФОИВ либо организация - головной исполнитель начинают подготовку указанных проектов НПА. После принятия во втором чтении проекта федерального закона Заместителем Председателя Правительства дается поручение ФОИВам и (или) организациям внести в Правительство проекты соответствующих нормативных правовых актов.

Анализ процедуры показывает, что административная сила департаментов зиждется на их процедурном инструмента-

рии: принять или не принять документ, возможность подготовить проект резолюции, определить исполнителей и тайминг. При подготовке заседания Правительства департаменты готовят повестку заседаний Правительства, осуществляют контроль подготовки материалов, проводят экспертизу представленных материалов, а в случае нарушения установленных требований обеспечивают их возврат. Они же обеспечивают согласование представленных проектов документов с заинтересованными департаментами, а также подготовку экспертного заключения, готовят проекты протокольного решения и списка лиц, приглашаемых на заседание Правительства, готовят проект протокола, распоряжений и поручений.

При этом совещания, проводимые Председателем и его заместителями, а также заседания создаваемых Правительством координационных и совещательных органов готовятся аналогично процедурам Заседаний Правительства. В руках департаментов Правительства - контроль исполнения документов и поручений Актов Правительства, протоколов заседаний Правительства, Председателя и его замов, а также поручений Президента, которые он дает Правительству.

В итоге департаменты Правительства, управляя процедурами, списками лиц, таймингом, смыслами документов и действий членов Правительства, напрямую влияют на исполнение целеполагания политик. Определение целеполагания и процедура принятия решения - вот два столпа аппаратной силы. Для упрощения примем, что существуют «политики» и «технологи» - две основные группы в аппаратной системе управления. При коротком тайминге у политиков есть преимущество, но на длинной дистанции технологи традиционно обыгрывают политиков. Это, кстати, является одной

из причин того, почему часто директора департаментов Правительства назначаются министрами, руководителями федеральных Агентств и Служб или заместителями Пред-

седателя Правительства. Знание приводных ремней в Правительстве является одной из компетенций эффективного государственного управленца.

ORGANIZATION OF THE DECISION-MAKING PROCESS IN THE RUSSIAN GOVERNMENT

Bashirov Marat - Vice-president of the National GR-League. Address: 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia. E-mail: GR@hse.ru.

In this article, the author analyzes organizational aspects of the modern procedure for decision-making process in Russia through the example of the Russian Government activities and highlights the key features of the government activities administration.

Key words:

Decision-making process, public administration, the Russian Government.