

УДК 342.5

DOI: 10.34670/AR.2019.44.5.005

Совершенствование партисипативных технологий принятия государственных решений: на примере Республики Татарстан

Туманян Гарник Вагинакович

Магистрант,
Национальный исследовательский Томский государственный университет,
634050, Российская Федерация, Томск, просп. Ленина, 36;
e-mail: tumangar@mail.ru

Аннотация

Данная статья посвящена партисипативности в рамках современного публичного управления в Российской Федерации. Под влиянием социетальных трансформаций изменяются модели управления как в обществе в целом, так и в организациях. Партисипативность является передовым механизмом для обсуждения и принятия решений в эпоху социальных трансформаций. Основной задачей государства в рамках партисипативного управления становится обеспечение возможности принятия решения обществом и организация соответствующих процессов, важным аспектом эффективного функционирования данной концепции, является разработка и внедрение механизмов, способных повышать вовлеченность разных групп населения в процесс управления. Развитие партисипативного публичного управления повышает удовлетворенность граждан и качество предоставленных государственных услуг. В данной статье произведен анализ действующего российского законодательства и нормативно-правовых актов, которые содержат принципы партисипативности и влияют на ее развитие в России. Путем выявления алгоритма принятия партисипативного решения и анализа соответствия проекта «Публичное формирование целей и задач исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» нормам партисипативности, были выявлены несоответствия и даны рекомендации по их устранению. Также в статье предлагаются возможные пути развития данного проекта с учетом соблюдения норм партисипативности.

Для цитирования в научных исследованиях

Туманян Г.В. Совершенствование партисипативных технологий принятия государственных решений: на примере Республики Татарстан // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 5А. С. 29-35. DOI: 10.34670/AR.2019.44.5.005

Ключевые слова

Партисипативность, партисипативное управление, публичное управление, республика Татарстан, сервисная модель государства.

Введение

Одним из ведущих принципов принятия решений в современном публичном управлении является принцип партисипативности. Он предполагает вовлечение членов общества (и организаций) в процессы выработки и реализации управленческих решений – со-управление [Мартынова, 2015, 31; Мерзляков, 2007, 25; Потехин, Развитие взаимодействия..., 2010, 61; Михайлова, 2010, 22]. К целям такой деятельности относится обеспечение нормального функционирования социума, его развитие и движение к заданной цели [Бабосов, 2003, 977].

Партисипативность позволяет повысить качество услуг, оказываемых государством, и удовлетворенность граждан, обеспечить их потребности и свободу творчества [Ефременко, 2008, 10]. Субъекты управления в данном случае выступают как самостоятельные акторы, которые могут встать в один ряд с государством или институтами гражданского общества [Потехин, Развитие взаимодействия..., 2010, 61]. Следует отметить, что возрастает роль электронного правительства, которое формирует новые институциональные порядки коммуникаций, важные для эффективного управления [Васильева, 2019, 54]

С позиций партисипативности основной задачей государства является организация процесса принятия решений обществом и разработка механизмов, которые способны повышать вовлеченность разных групп населения в данные процессы [Мерзляков, 2007, 25].

Основная часть

В Российской Федерации государственные институты не отстают от мировых трендов внедрения механизмов партисипативности, создаются нормативно-правовые акты и нормативная база в целом, способствующая развитию публичного управления.

На уровне субъектов РФ обратим внимание на практику развития партисипативных технологий в Татарстане. В ежегодном Послании Государственному Совету Республики Татарстан в 2017 году Президент республики Р.Н. Минниханов подчеркнул, что при возрастающем влиянии граждан и гражданских объединений на процесс общественного развития и принятия государственных решений, требуется широкое использование современных механизмов обратной связи с общественностью и необходимо развивать процесс вовлеченности граждан, поддерживать их инициативы. Впервые была отмечена необходимость публичного формирования ключевых целей деятельности органов власти, необходимость публичного определения ключевых показателей деятельности, а также установление контроля за их исполнением.

В развитие идей, заложенных в данном Послании, был разработан и внедрен проект «Публичное формирование целей и задач исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан». Проект предполагает сбор предложений, содержащих перечень наиболее важных направлений деятельности и индикаторов работы исполнительных органов власти на следующий год ПКМ РТ №709. В реализации пилотного проекта принимают участие республиканские министерства: Министерство труда, занятости и социальной защиты, Министерство здравоохранения, Министерство культуры, Министерство образования и науки.

Основная цель данной статьи – выявить алгоритм принятия решений в рамках указанного проекта и сформулировать предложения по совершенствованию данной технологии с позиций принципа партисипативности. Материалом для анализа послужили, помимо указанного послания Президента Республики Татарстан, постановления и приказы государственных

органов республики отчеты об исполнении публично сформированных показателей органов власти республики. Были проанализированы документы с момента появления инициативы до ее окончательного формирования и закрепления результатов в нормативно-правовых актах.

В результате проведенного анализа можно представить следующий алгоритм принятия решений в рамках указанного проекта:

Этап 1 – Организация сбора предложений по формированию целей и задач органов власти. На данном этапе Общественная палата Республики Татарстан в соответствии с установленными ею критериями и с учетом предложений органов власти утверждает состав экспертной группы в количестве от 5 до 10 человек. Общественный совет при органе власти совместно с группой экспертов формируют предложения по целям и задачам органа власти на следующий год. Орган власти анализирует собранные предложения, далее они рассматриваются на совместном заседании Общественного совета при органе власти и экспертной группы. По итогам заседания, решением Общественного совета формируется перечень целей и задач органа власти на очередной год для дальнейшего народного голосования.

Этап 2 – Рассмотрение собранных предложений. Перечень сформированных для опроса целей и задач размещается на Портале государственных и муниципальных услуг республики Татарстан для дальнейшего народного голосования. Примечательно что, каждый авторизованный в специальном порядке пользователь, может высказать свое мнение в отдельной графе, оставить комментарий или предложить свой вариант решения вопроса. Ограничением является возможность выбора не более половины предложенных вариантов. После окончания опроса и подведения его итогов, орган власти проводит анализ результатов голосования и дополнительно поступивших предложений и замечаний. Назначается открытое заседание Общественного совета при органе власти, в котором могут принять участие представители гражданского общества, государственных и муниципальных органов власти, различных организаций и СМИ. На рассмотрение предоставляется половина от сформированных для опроса целей и задач, набравшая большинство голосов в ходе голосования. Общественный совет в ходе голосования на заседании определяет, не менее пяти и не более семи публичных целей и задач органа власти на следующий год.

Этап 3 – Утверждение отобранных показателей. На данном этапе орган власти своим приказом утверждает перечень публично сформированных целей и задач и обнародует их в средствах массовой информации.

Этап 4 – Общественный контроль за исполнением публично сформированных целей и задач органа власти. На данном этапе орган власти отчитывается перед гражданами по результатам проведенной работы. По итогам каждого квартала орган власти размещает на своем официальном сайте информацию о ходе реализации публично закрепленных целей и задач. Орган власти отчитывается по реализации публично закрепленных показателей на заседании Общественного совета по итогам первого полугодия. По итогам года орган власти проводит общественные обсуждения результатов реализации публично закрепленных показателей с участием Общественного совета, группы экспертов, граждан и средств массовой информации ПКМ РТ №709.

Рассмотрим данный алгоритм с позиций принципа партисипативности. На наш взгляд, можно сформулировать ряд критических замечаний:

- Экспертная группа формируется Общественной палатой с учетом кандидатур, рекомендованных органом власти;

- Общественный совет и группа экспертов составляют перечень целей и задач без учета мнения граждан;

- Перечень целей и задач утверждается на заседании Общественного совета без участия граждан и учета их мнений;

- Общественный совет утверждает лишь часть целей и задач, которые набрали большее количество голосов населения.

Мы предлагаем следующее: утвердить процедуру народного выбора экспертной группы и отменить систему рекомендации кандидатов органом власти; создать площадки для общественного обсуждения перечня целей и задач, представляемых для дальнейшего народного голосования. Процесс формирования целей и задач должен проходить под общественным контролем, цели и задачи должны базироваться на анализе интересов граждан. Процедуру утверждения целей и задач для дальнейшего народного голосования предлагается сделать открытой, участие граждан на данном этапе позволит повысить прозрачность и открытость процедуры, учесть мнения граждан. В процесс окончательного утверждения целей и задач необходимо ввести коррективы, которые повысят общий уровень партисипативности данной технологии. Решение утверждать лишь часть показателей, набравших большинство голосов на голосовании, на наш взгляд, противоречит принципу партисипативности. Общественный совет может утвердить как индикаторы, набравшие большинство голосов, так и индикаторы, занимающие средние показатели или находящиеся в замыкающей части списка. Предлагается два варианта решения данного вопроса. Первый вариант предполагает введение второго этапа народного голосования, где граждане будут голосовать после дополнительных общественных обсуждений в перечне показателей, прошедших первый этап и набравших большинство голосов, после чего показатели, набравшие большинство голосов, будут утверждены органом власти. Второй вариант предполагает процедуру утверждения показателей, набравших большинство голосов, без дополнительного привлечения Общественного совета и экспертной группы.

Также есть предложение по созданию платформ на базе многофункциональных центров, которые будут предоставлять гражданам услуги по участию в деятельности проекта. Связано это с тем, что не все слои населения в силу социально-экономического положения или в силу возрастного ценза, религиозных и иных взглядов имеют возможность пользоваться техническими средствами или сетью интернет.

Все предложенные изменения технологии публичного формирования целей и задач органов власти призваны сделать процесс максимально открытым, прозрачным, доступным, исключить возможность лоббирования отдельных показателей.

Заключение

В целом, можно отметить, что новым уровнем развития партисипативных идей является практика Республики Татарстан в вопросе публичного формирования целей и задач органов государственной власти. Данная технология внедрена относительно недавно и требует корректировок, которые позволят добиться большего соответствия технологии принципу соуправления.

Библиография

1. Бабосов Е.М. Социальное управление // Социология: энциклопедия. Минск, 2003. С. 977-981.
2. Васильева Е.Г. Между технологией и институтами: особенности формирования электронного правительства в Волгоградской области // Logos Et Praxis. 2019. № 8. С. 52-64.

3. Ефременко Д.В. Кайе А. Социология как антиутилитаризм // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер.11. Социология. 2008. № 3. С. 5-11.
4. Мартынова С.Э. «Сервисная» модель муниципального управления в социологической интерпретации. СПб.: Социально-гуманитарное знание, 2015. 348 с.
5. Мерзляков А.А. Гражданское социальное участие как универсальная технология социального управления: на материалах разработки и реализации градостроительных проектов: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2007. 25 с.
6. Михайлова О.В. Сетевые механизмы формирования государственной политики: проблема соответствия ценностям демократии // Власть. 2010. № 11. С. 22-25.
7. О реализации пилотного проекта по публичному формированию целей и задач исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан и общественному контролю за их исполнением: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан № 709 от 24.08.2018.
8. Послание президента Республики Татарстан Рустама Минниханова Государственному Совету Республики Татарстан 2017 год.
9. Потехин В.А. Развитие взаимодействия государства и гражданского общества как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. 2010. № 8. С. 59-64.
10. Потехин В.А. Совершенствование властных отношений как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. 2010. № 6. С. 18-22.
11. Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
12. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».
13. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
14. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
15. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Improving participatory technologies for making state decisions: the example of the Republic of Tatarstan

Garnik V. Tumanyan

Master's Degree Student,
National Research Tomsk State University,
634050, 36, Lenina av., Tomsk, Russian Federation;
e-mail: tumangar@mail.ru

Abstract

This article discusses aspects of the formation of participativeness in the framework of modern public administration in the Russian Federation. An explanation is given of the need for the formation and development of participatory institutions in the era of global transformations. The article provides an analysis of the regulatory framework governing the development of participatory management in Russia. Considering the Republic of Tatarstan as one of the leading subjects of the Russian Federation, it is necessary to study its experience in the creation and implementation of participatory mechanisms in management with the aim of avoiding errors in the decision-making process and improving existing participatory mechanisms and institutional participatory platforms. To do this, an analysis was carried out and an algorithm for the adoption of a participatory decision of one of the projects operating on the territory of the Republic of Tatarstan, namely, the project

“Public Formation of the Goals and Tasks of the Executive Bodies of the Government of the Republic of Tatarstan”, was revealed by the author. At different stages of the project, inconsistencies were established for the principles of taking participative decisions, and options were proposed for correcting these inconsistencies in order to improve the mechanisms of participatory management.

For citation

Tumanyan G.V. (2019) Sovershenstvovanie partisipativnykh tekhnologii prinyatiya gosudarstvennykh reshenii: na primere Respubliki Tatarstan [Improving participatory technologies for making state decisions: the example of the Republic of Tatarstan]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 8 (5A), pp. 29-35. DOI: 10.34670/AR.2019.44.5.005

Keywords

Participativity, participative management, public administration, Republic of Tatarstan, service model of the state.

References

1. Babosov E.M. (2003) Sotsial'noe upravlenie [Social Management]. In: *Sotsiologiya: entsiklopediya* [Sociology: Encyclopedia]. Minsk.
2. Efremenko D.V. (2008) Kaie A. Sotsiologiya kak antiutilitarizm [Kaye A. Sociology as Anti-Utilitarianism]. *Sotsial'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Ser.11. Sotsiologiya* [Social and Human Sciences. Domestic and foreign literature], 3, pp. 5-11.
3. *Federal'nyi zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law of July 21, 2014 No. 212-FZ “On the Basics of Public Control in the Russian Federation”].
4. Martynova S.E. (2015) «*Servisnaya» model' munitsipal'nogo upravleniya v sotsiologicheskoi interpretatsii* [A “service” model of municipal management in a sociological interpretation]. St. Petersburg: Sotsial'no-gumanitarnoe znanie Publ.
5. Merzlyakov A.A. (2007) *Grazhdanskoe sotsial'noe uchastie kak universal'naya tekhnologiya sotsial'nogo upravleniya: na materialakh razrabotki i realizatsii gradostroitel'nykh projektov. Doct. Dis.* [Civil social participation as a universal technology of social management: on the materials of the development and implementation of urban development projects. Doct. Dis.]. Moscow.
6. Mikhailova O.V. (2010) Setevye mekhanizmy formirovaniya gosudarstvennoi politiki: problema sootvetstviya tsennostyam demokratii [Network mechanisms for the formation of public policy: the problem of compliance with the values of democracy]. *Vlast'* [Power], 11, pp. 22-25.
7. *O realizatsii pilotnogo proekta po publichnomu formirovaniyu tselei i zadach ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti Respubliki Tatarstan i obshchestvennomu kontrolyu za ikh ispolneniem: Postanovlenie Kabineta Ministrov Respubliki Tatarstan № 709 ot 24.08.2018* [On the implementation of the pilot project on the public formation of the goals and objectives of the executive bodies of state power of the Republic of Tatarstan and public control over their implementation: Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Tatarstan No. 709 of 08/24/2018.].
8. *Poslanie prezidenta Respubliki Tatarstan Rustama Minnikhanova Gosudarstvennomu Sovetu Respubliki Tatarstan 2017 god* [Message from the President of the Republic of Tatarstan Rustam Minnikhanov to the State Council of the Republic of Tatarstan 2017].
9. Potekhin V.A. (2010) Razvitie vzaimodeistviya gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva kak uslovie modernizatsii upravlencheskoi deyatel'nosti [The development of interaction between the state and civil society as a condition for the modernization of managerial activity]. *Vlast'* [Power], 8, pp. 59-64.
10. Potekhin V.A. (2010) Sovershenstvovanie vlastnykh otnoshenii kak uslovie modernizatsii upravlencheskoi deyatel'nosti [Improving power relations as a condition for the modernization of managerial activities]. *Vlast'* [Power], 6, pp. 18-22.
11. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 avgusta 2016 g. № 835 «Ob utverzhdenii Pravil provedeniya obyazatel'nogo obshchestvennogo obsuzhdeniya zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»* [Decree of the Government of the Russian Federation of August 22, 2016 No. 835 On approval of the Rules for the mandatory public discussion of the procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs].
12. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 30.01.2014 № 93-r «Ob utverzhdenii Kontseptsii otkrytosti federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti»* [The order of the Government of the Russian Federation of 30.01.2014 No. 93-r “On approval of the Concept of openness of federal executive bodies”].

13. *Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2012 goda № 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»* [Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 No. 601 “On the main directions of improving the public administration system”].
14. *Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2018 g. № 204 «O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda»* [Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 No. 204 “On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024”].
15. Vasil'eva E.G. (2019) *Mezhdru tekhnologii i institutami: osobennosti formirovaniya elektronogo pravitel'stva v Volgogradskoi oblasti* [Between technology and institutions: features of the formation of electronic government in the Volgograd region]. *Logos Et Praxis*, 8, pp. 52-64.