

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

No. 09

Делегирование принятия решений –
развитие профессионального
управления в государственных
учреждениях



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



Norwegian Ministry
of Defence

ЦЕНТР ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ В ОБОРОННОМ СЕКТОРЕ

Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) содействует развитию этичности, мер по борьбе с коррупцией и надлежащего управления в оборонном секторе. В сотрудничестве с норвежскими и международными партнерами Центр стремится к наращиванию компетентности, повышению осведомленности и предоставлению практических средств для снижения рисков коррупции. ЦУЭООС был создан Министерством обороны Норвегии (МО) в 2012 г. и был официально утвержден Главой Департамента НАТО в новом направлении, созданном в рамках Программы воспитания добропорядочности в 2013 году. В настоящее время Центр является неотъемлемой частью МО. Взгляды, представленные в данном документе, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения и не должны соотноситься с позицией Министерства обороны Норвегии.

ОБ АВТОРЕ

Франсиско Кардона (Francisco Cardona)

является ассоциированным международным экспертом в ЦУЭООС. Кардона – признанный специалист в сфере разработки и оценки реформ государственной службы и государственного управления, административного права и правосудия, антикоррупционной политики и институционального развития. Его профессиональный опыт включает работу как в родной Испании, где он развивал карьеру в государственной службе, так и в международных организациях, таких как ОЭСР, Программа содействия совершенствованию государственного управления (SIGMA), в которых на протяжении 15 лет он работал в качестве старшего политического аналитика в области государственного управления. В SIGMA он консультировал страны с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе, а также Северной Африке по вопросам реформирования и демократизации

государственных учреждений. После выхода на пенсию из ОЭСР в 2013 году Кардона работал внештатным консультантом в нескольких учреждениях. В дополнение к работе с ЦУЭООС он предоставлял консультационные услуги по своим направлениям знаний для Всемирного банка, ПРООН, ОБСЕ, ОЭСР, НАТО, Совета Европы, Европейского парламента, Балканской региональной школы государственного управления (REsPA), Шведской академии Фольке Бернадотта, АДЕТЕФ Франции, Европейского института государственного управления в Барселоне и других учреждений, ориентированных на Восточную Европу, Центральную Азию, страны Африки к югу от Сахары, Латинской Америки и Карибского региона. Он получил юридическое образование (Университет Валенсии, 1976 г.) и имеет несколько степеней магистра в области государственного управления.

ПРЕДИСЛОВИЕ

ЦУЭООС с гордостью публикует девятую брошюру из серии «Руководство по надлежащему управлению». Целью Руководств по надлежащему управлению ЦУЭООС является представление для широкой аудитории ключевых вопросов в сфере надлежащего управления в краткой и доступной для понимания форме. Руководства имеют лаконичную форму, но в то же время не слишком упрощают представленный в них материал. В этой девятой брошюре – «Делегирование принятия решений. Развитие профессионального управления в государственных учреждениях» – обсуждается становление понятия делегирования в процессах принятия решений в рассматриваемых странах.

В документе описываются правовые механизмы, которые позволяют упорядоченно и ответственно делегировать ответственность в рамках государственного управления. Делегирование считается одним из условий для надлежащего администрирования и обеспечения надлежащих практик управления. Однако, это понятие зависит от того, насколько правильно разработано национальное законодательство и достаточно ли оно открыто для такого делегирования. Данный документ

основан на широко принятых практиках делегирования в различных государствах-членах ЕС и представляет сравнительную информацию для юридического и организационного оформления процесса. В то же время в документе показано, насколько трудно создать профессиональную гражданскую службу высшего уровня, которая включает такие ценности государственного управления, как эффективность, если на стыке политики и администрации не применяется инструмент делегирования.

Руководство было написано г-ном Франциско Кардона. Г-н Бьорд Бредруп Кнудсен оказал помощь в редактировании документа. ЦУЭООС с благодарностью примет к сведению любые комментарии по поводу данного руководства.

Осло, 20 февраля 2020 г.



Пер Кристенсен

Директор

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ	3
1. ПРОБЛЕМАТИКА.....	4
2. УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ...	7
3. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ	9
4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ИЛИ ЮРИСДИКЦИЯ.....	11
5. АДМИНИСТРАТИВНОЕ (ИЛИ ИЕРАРХИЧЕСКОЕ) ДЕЛЕГИРОВАНИЕ	13
a. Основные понятия	13
b. Некоторые практические вопросы административного делегирования.....	15
6. ВКЛАД ДЕЛЕГИРОВАНИЯ В УЛУЧШЕНИЕ ПРОЦЕССОВ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	17
a. Административные реформы в области взаимодействия политики и администрации	17
b. Процесс формирования политики и администрирование ..	19
c. Политика и управление в странах-членах ЕС	22
7. МОЖЕТ ЛИ «ДЕЛЕГИРОВАНИЕ» СПОСОБСТВОВАТЬ ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ?	25
ИТОГИ	28

Вступление

В данном документе рассматривается ряд базовых концепций, которые могут быть полезны для развития, с помощью законодательства и изменений в практике управления, понятия делегирования в государственных администрациях Центральной и Восточной Европы. Такое развитие может способствовать повышению их эффективности и ответственности, а также подотчетности.

Основное внимание в документе уделяется двум аспектам. С одной стороны, он фокусируется на правовых механизмах, которые, сохраняя принцип законности, позволяют упорядоченно и ответственно делегировать полномочия в рамках государственной администрации. При правильном использовании право делегирования является условием для надлежащего администрирования и процветания рациональных методов управления. Однако, эффективность зависит от того, правильно ли разработано законодательство для этого. Документ основан на широко используемых практиках делегирования в различных государствах-членах ЕС и представляет сравнительную информацию для реализации

юридического и организационного устройства. В то же время в документе показано, насколько трудно будет создать профессиональную высшую государственную службу, учитывая такие ценности государственного управления как эффективность, если на стыке политики и администрации не применяется инструмент делегирования.

Чтобы лучше понять довольно сложное юридическое значение делегирования в функционировании государственных правовых организаций, необходимо сначала остановиться на понятиях ответственности и делегирования внутри административного государственного органа или между двумя административными органами. Делегирование – это решение, в соответствии с которым вышестоящее руководство органа передает определенные обязанности более низкому уровню в том же органе или, когда государственный орган делегирует полномочия принимать решения в определенных областях другому органу или административной единице и позволяет последнему принимать решения от его имени.

1. Проблематика

Принятие решений на высшем организационном уровне свойственно большинству стран. Однако, особенно распространенным явлением в странах Центральной и Восточной Европы является *отсутствие* делегирования, как отличительное и давнее наследие их коммунистического прошлого. Сильная концентрация полномочий по принятию решений на вершине иерархии, в министерствах и других государственных учреждениях, остается доминирующей чертой в большинстве этих стран. Этот феномен получил название «господство вертикализма»¹ и указывает на тот факт, что исчезновение Коммунистической партии из административной системы оставило государственные администрации практически без горизонтальных систем управления. Мало что было сделано, чтобы заменить навешанные Советским Союзом вертикальные системы новыми и более децентрализованными структурами. Эта ситуация является частью кризиса в политико-административных отношениях, который привел к длительному отсутствию доверия между политиками и государственными служащими во многих странах. В результате политики, как правило, неохотно

передают полномочия по принятию решений различным государственным и правительственным учреждениям или администрациям страны.

Такая ситуация имеет несколько негативных последствий, таких как:

1. Возникает тенденция политизировать административные решения, то есть принимаемые решения, как правило, основаны больше на политическом выборе и удобстве, чем на принципе законности. В демократическом обществе именно принцип законности должен руководить любым административным решением.
2. При рассмотрении в более крупном масштабе, вышесказанное приводит к размыванию политических и административных ролей и обязанностей в государственном управлении.
3. Излишняя нагрузка высшего уровня организации большинством административных решений, крупных или малых, создает препятствия и перегрузку на высшем уровне, которые наносят ущерб как эффективности принятия админи-

¹ Смотрите "Rebuilding State Structures: Methods and Approaches. The Trials and Tribulations of Post-Communist Countries". Региональное бюро ПРООН по Европе и СНГ. Нью-Йорк и Братислава, 2001 г.

стративных решений, так и разработке стратегических подходов к формированию политики.

4. Государственные служащие более низкого ранга в иерархии, как правило, отказываются от участия в принятии административных решений, если это не требуется специально, поскольку они не считают это неотъемлемой частью своей работы. Это принижает работу государственных служащих, приводя к тому, что они становятся пассивными и ничего не делают пока не получают приказа от начальства.
5. Ожидаемая пассивность и привычка действовать только по конкретным инструкциям имеет тенденцию демотивировать, что в итоге является препятствием для развития более профессиональной системы государственной службы и, в частности, для создания общества правомочных и профессиональных государственных менеджеров.
6. В результате в целом подтверждается первоначальный скептицизм многих наблюдателей относительно неспособности многих новых государственных администраций стран-членов ЕС принимать конструктивное участие в процессах принятия решений в ЕС, а также в других международных организациях, таких как НАТО.

Основополагающими принципами для любой административной организации для выполнения своих задач являются эффективность, экономность, адекватное распределение объёма работы и обязанностей, а также профессиональная компетентность. Другим ключевым принципом является

также обеспечение внутренней и внешней координации и сотрудничества для достижения общей цели (или миссии), главным образом посредством более или менее жесткого иерархического надзора или контроля. Большинство современных правительств формируют свои государственные администрации в соответствии с этими принципами.

Ряд национальных конституций стран Центральной и Восточной Европы включают эффективность и результативность, а также понятие верховенства права, в качестве фундаментальных ценностей. Служение обществу и государству рассматривается как принцип, который должен формировать административное поведение служащих и, следовательно, административную организационную структуру и процедуры. Однако, основной проблемой в этом отношении является все еще преобладающая административная культура, основанная на командовании и управлении («вертикализм»). Это затрудняет реализацию вышеуказанных принципов с точки зрения административных практик.

Вследствие этих недостатков возникают другие проблемы. Основным следствием является неэффективность. Во многих посткоммунистических странах механизмы подотчетности, связанные с неэффективной работой, в целом являются слабыми или вообще отсутствуют.

Связанная с этим проблема заключается в том, что некоторые административно-правовые методы, которые могут способствовать повышению эффективности и результативности в органах государственного управления, либо концептуально недоста-

точно развиты, либо просто не регулируются законодательством должным образом. Что еще более тревожно, даже если существует правовая база, то она не применяется на практике и мало влияет на организационное поведение государственных администраций. В некоторых случаях для устранения этих недостатков использовались функциональные проверки или аналогичные инструменты. Функциональные проверки (по сути, они являются инструментами исследования) полезны при выявлении определенных причин сбоя в работе организации и при классификации институциональных или организационных практик. Однако, если они не подкреплены последующими реформами, которые изменяют сложившиеся административные практики, такие проверки не смогут решить проблему.

Для эффективного решения проблемы необходимо работать по крайней мере в двух

взаимодополняющих и подкрепляющих друг друга направлениях:

Первое – это законодательство об административном праве с целью создания благоприятных правовых условий для более рационального распределения обязанностей на нескольких уровнях при сохранении подотчетности.

Второе – содействие содержательным дискуссиям и обучению, нацеленным на внесение изменений в сложившуюся политико-административную культуру, которая была описана выше. Это, пожалуй, самая значительная проблема – административную культуру трудно изменить.

2. Управленческая подотчетность и делегирование

Понятие управленческой подотчетности является фундаментальным и должно трактоваться правильно. Оно определено в законодательстве некоторых стран (например, в Сербии, Боснии и Герцеговине и Албании), особенно в отношении управления государственными финансами, но также и в других областях. Однако, ни одно из этих определений не относится к *автономии* руководителей, к связи между ответственностью и полномочиями либо к обязательству или возможности *делегировать* обязанности нижестоящим уровням.² В то же время, практический опыт свидетельствует о наличии рисков, связанных с введением делегирования или другими попытками введения управленческой подотчетности.

Большую управленческую автономию не следует путать с управленческим производом. Тем не менее, большая управленческая автономия предполагает элемент большей гибкости в правовых рамках, благодаря сочетанию управленческой подотчетности и делегирования полномочий. В том случае,

когда механизмы внутреннего контроля и мониторинга слабы, либо менеджеры еще не усвоили ценности верховенства права, либо если прозрачность ограничена, могут возникнуть возможности для неэтичного или даже незаконного поведения.³ В ответ на это возникнет сильный соблазн ужесточить внутренний контроль и уменьшить свободу действий при принятии решений государственными управленцами путем тщательного и очень детального регулирования их деятельности. Фактически, государственные менеджеры могут быть лишены каких-либо полномочий на делегирование путем повторной централизации процесса принятия решений. Этот порочный круг можно разорвать только в том случае, если риски и ограничения, связанные с подотчетностью руководства, понимаются и прорабатываются должным образом.

Чтобы предотвратить потенциальные негативные последствия делегирования без параллельного введения жесткого регулирующего контроля, ограничивающего управленческую автономию, менеджеры могут продемонстрировать, что они дей-

² Смотрите документ ОЭСР (2018 г.) SIGMA Paper No. 58 on Managerial Accountability in the Western Balkans. A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives, с. 16-17. Доступно по ссылке: <http://www.sigmaweb.org/publications/Managerial-accountability-in-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-58-November-2018.pdf>

³ ОЭСР (2017 г.) Recommendation of the Council on Public Integrity, ОЭСР, Париж, с.10, доступно по ссылке: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

ствуют надлежащим образом и в соответствии с правовыми нормами. Это может быть достигнуто путем предоставления данных о показателях эффективности, схемах улучшения качества или аудитах. Однако, такой подход может привести к нежелательным побочным эффектам, таким как увеличение бюрократии за счет усиленного внутреннего контроля, чрезмерной отчетности и другой бумажной работы, снижающих общую эффективность. С другой стороны, без систематического предоставления данных о решениях, принимаемых на административном уровне, политики не смогут контролировать деятельность менеджеров – в индивидуальном или коллективном порядке. В результате такого недостатка данных будет наблюдаться тенденция к ограничению делегирования полномочий.

Понятие управленческой подотчетности не может быть введено в действие одним только законодательством. Тем не менее, правовые положения могут способствовать или препятствовать его успешному осуществлению. Примерами того, как подотчетность руководства может быть затруднена, являются случаи, когда правовые нормы специально делают делегирование полномочий невозможным (например, в случае требования, чтобы определенные документы были подписаны лично министром) или, когда важные средства смягчения становятся бесполезными (например, установление конфиденциальности для отчетов о реализации деятельности).

В Норвегии Министерство обороны продвигает инструментальную ценность делегирования, которая является ключевой ценностью и для норвежских вооруженных сил:

*“Руководители несут ответственность за планирование, исполнение и закрытие задач. Они берут на себя ответственность за своих подчиненных, так же как подчиненные поддерживают своих лидеров. Это создает взаимное доверие. Ответственность делегируется везде, где это возможно. Каждый коллега выполняет свою работу, чтобы добиться общих результатов. Лидеры являются образцами для подражания и хранителями культуры. Их обязанность в том, чтобы вдохновлять и предоставлять пространство для размышлений и дискуссий по вопросам этики и ценностей. Подчиненные несут равную ответственность за выполнение своей доли работы. Многие из тех, кто работает в оборонном секторе, заявили в опросах, что они ценят автономию, которую предоставляет их работа. Автономия требует готовности взять на себя ответственность. Руководители и их подчиненные должны проявлять открытость и готовность учиться, а иногда и бросать вызов своим предубеждениям и рутинным порядкам”.*⁴

⁴ Министерство обороны Норвегии (2013 г.): Core Values of Norway's Defence Sector, доступно по ссылке: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/forsvarssektorens-verdigrunnlag-desember-2013-engelsk-nettutgave.pdf>

3. Административный акт

В целом, понятие ответственности влечет за собой полномочия в принятии решений относительно административных актов либо то, что орган обладает юрисдикцией для определения сути административных актов. «Административный акт», в частности тот, который известен как *односторонний* административный акт, является одним из наиболее фундаментальных понятий, разработанных административным правом. Однако, единого и неоспоримого определения термина «административный акт» не существует. Его значение в основном является разработкой юриспруденции национальных судов и правовой доктрины.

В общем можно сказать, что *односторонний* административный акт – это решение или действие административного подразделения, которое создает или изменяет правовое положение физического или частного лица. Существуют и другие определения административных актов, таких как акты, посредством которых администрация создает или модулирует общие, а не индивидуальные правовые положения (также называемые *нормативными* решениями или *pouvoir réglementaire*), но они не будут здесь рассматриваться.

Понятие административного акта является почти чисто формальным: акт является административным, потому что это мера или действие, принятые при исполнении полномочий государственным органом, отличным от судебного органа или парламента. Однако, суды и парламенты также могут издавать административные акты, касающиеся их внутренних структур, т. е. когда они действуют не как конституционные органы, а как организационные, административные единицы.

Чтобы административные акты имели юридическую силу, они должны быть подготовлены в соответствии с юридически установленной административной процедурой. Такие акты четко регламентируются нормами, в отличие от абсолютно дискреционных актов, даже в тех случаях, если в регламентированных актах присутствует дискреционное усмотрение (использование личного суждения), что часто является не только возможным, но и необходимым, поскольку в законах невозможно предусмотреть и отобразить все реальные ситуации. Это является причиной того, почему дискреционное усмотрение должно происходить и основываться на ценност-

но-ориентированных конституционных принципах. В противном случае свобода действовать по своему усмотрению становится произволом. Фактически, законодательство об административных процедурах и административное право в целом направлены на ограничение и структурирование дискреционного усмотрения в принятии административных решений с целью предотвращения самоуправства. Во многих случаях судебного пересмотра административных решений основное внимание уделяется оценке того, действовал ли государственный орган в рамках своих полномочий и следовал ли он правильной процедуре.

4. Ответственность или юрисдикция

С юридической точки зрения ответственность относится к законным полномочиям по принятию решений, которые закон приписывает публичному субъекту. С управленческой точки зрения ответственность относится к обязательству – обеспечить эффективную работу. Для выполнения этого обязательства необходимы стратегический потенциал и компетентность в стратегическом управлении. Однако, понятие компетентности, хоть оно и связано с понятием ответственности, все же не является идентичным ему. Слово «компетенция» имеет другое значение при использовании его в области административного права по сравнению с тем, которое используется в сфере управления. В первом случае оно определяет право на управление, то есть право принимать решения. Когда речь идет о сфере управления, «компетенция» определяет способность управлять, то есть способности и навыки руководства для обеспечения принятия решений и достижения результатов.⁵

Ответственность (юрисдикция) админи-

стративного органа установлена в законодательстве и определяет диапазон его полномочий при рассмотрении и принятии решения по конкретному вопросу или предметной области для разработки административных актов.

Основным обязательством органа власти является исполнение его юрисдикции. Административный орган не может отказаться от этой ответственности или воздержаться от ее осуществления. Однако, в некоторых случаях могут возникать сомнения относительно того, имеет орган юрисдикцию в отношении конкретного вопроса или нет. Тем не менее и в таком случае орган власти должен действовать. В случае, когда третья сторона оспаривает юрисдикцию (будь то физическое лицо или другой административный орган), законодательство предусматривает механизмы для разрешения конфликтов. «Конфликт распределения» среди административных органов не является редкостью. Если вопрос оспаривается третьим лицом, в деле может потребоваться решение суда или судебный пересмотр.

Как уже отмечалось, существуют различные виды ответственности. Обязанности,

⁵ Смотрите Les Metcalfe: "Law, Conservatism and Innovation: A Management Perspective", Институт Европейского Университета (EU), факультет права, рабочий проект закона №2001/12 "Law and Public Management: Starting to Talk". Семинар в Институте Европейского Университета, 11-12 мая 2001 г.

возложенные на административный орган, могут включать: ⁶

- *Исключительная ответственность*: принимать решение может только орган, наделенный соответствующими полномочиями, а не другие органы даже посредством апелляций. Эта компетенция не может быть делегирована.
- *Альтернативная ответственность*: решения могут приниматься двумя или более органами в рамках одной организации.
- *Совместная ответственность*: полномочия по принятию решений принадлежат разным органам в зависимости от разных этапов процесса принятия решений.
- *Одновременная (параллельная) ответственность*: разные органы или разные субъекты обладают компетенцией по одному и тому же вопросу, поскольку имеют полномочия в отношении различных правовых аспектов. Например, для осуществления экономической деятельности требуются разные разрешения от разных административных органов управления. Это один из аспектов, который чаще всего оказывает негативное влияние на эффективность процесса принятия административных решений, и где больше всего критики вызывает

«бюрократизм» и чрезмерное регулирование. Большинство стран пытаются преодолеть это явление путем создания механизмов так называемого «единого окна», сервисных конференций (Италия) и других регуляторных или структурных реформ либо механизмов оценки регуляторного воздействия (RIA).

- *Замена ответственности*: компетенция данного органа не может быть осуществлена, в том случае, если орган, обладающий первичной компетенцией, не смог реализовать деятельность надлежащим образом.

В этом контексте стоит отметить разницу между понятиями делегирования *ответственности* и делегирования *подписи*. Делегирование подписи не является реальным делегированием ответственности, поскольку делегирующий орган сохраняет за собой полномочия по принятию решений, тогда как делегированное лицо только ставит подпись от имени делегирующего органа и под его контролем по решению, уже принятому делегирующим органом. В отличие от делегирования подписи, делегирование ответственности подразумевает передачу юридических и реальных полномочий принимать решения. В отличие от делегирования ответственности делегирование подписи может быть делегировано кому-то другому.

⁶ Эта классификация имеет преимущественно итальянское происхождение.

5. Административное (или иерархическое) делегирование

А. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Передача полномочий от одного публичного субъекта другому, не подчиненному ему органу власти (это также называется «передачей власти»), влечет за собой определенные проблемы, которые не являются предметом рассмотрения данного документа (например, центральное правительственное учреждение, делегирующее некоторые из своих обязанностей местному органу власти). То же самое относится и к так называемому «делегированию государственных услуг» во Франции или к аналогичным механизмам в Австралии, Канаде и Новой Зеландии. Последний тип делегирования включает положения, которые могут пересекаться с «передачей власти», но подразумевает два различных элемента: административное делегирование и *аутсорсинг* государственных услуг.

В данном документе основное внимание уделяется понятию делегирования подчиненным подразделениям в рамках органа государственного сектора, поскольку именно такое делегирование является ключом к повышению эффективности работы государственных учреждений, в том числе и с точки зрения преодоления недостатков, описанных

в начале этого руководства. Можно было бы назвать это «управленческим» делегированием в том смысле, что оно предназначено для решения проблем управления, не оказывая негативного влияния на правовую определенность при принятии административных решений. Последнее означает, что это не меняет необходимую ясность в плане ответственности.

Термин «делегирование» имеет широкий спектр употребления в общей терминологии, но в юридическом смысле он имеет более точное значение. Юридическое значение делегирования, о котором идет речь здесь, является понятием публичного административного права. Административное делегирование также отличается от конституционного делегирования, в рамках которого конституционный орган (например, парламент) делегирует определенные нормотворческие полномочия министерству или правительству в целом для разработки законодательства, что является легитимным на основании конституции.

Традиционно административное делегирование было включено в понятие иерархии, поскольку делегирование рассматривалось как

отношения, которые могут функционировать только в том случае, если те, кто делегируют и те, кому делегируют, связаны отношениями подчинения последнего к первому.

Однако, понятие делегирования также относится к таким аспектам, как компетенция, юрисдикция или ответственность определенного представителя административной власти. В некоторых национальных правовых системах такие власти известны как «административные органы», решения которых являются обязательными для государства и третьих лиц. Задача состоит в том, чтобы отличать их от «административных единиц», решения которых не являются обязательными, за исключением внутренних процедур для тех, кто работает внутри организации. Делегирование означает делегирование *обязанностей*, то есть делегирование полномочий по принятию решений в определенной области, как обсуждалось выше.

Передача полномочий иерархически подчиненным органам или подразделениям имеет много общих правовых особенностей:

1. Делегирование – это право, установленное и разграниченное законодательством, в соответствии с которым орган власти может частично передать осуществление своих полномочий подчиненному подразделению или, в качестве альтернативы, неподчиненному подразделению. Очевидно, что делегирующий орган не может передавать всю совокупность своих полномочий другому подразделению – подчиненному или нет.
2. Делегирование зависит от конкретных

сфер (предметных областей), в которых делегируется ответственность, т.е. делегирующий орган может выбрать передачу определенных сфер своей юрисдикции, но не остальных, или в отношении определенных процедурных этапов при сохранении за собой права окончательного решения по этому вопросу.

3. Делегирующий орган не может делегировать ответственность за принятие решения по конкретному вопросу, например, по определенному этапу в процессе закупок, но может полностью делегировать общие полномочия по осуществлению государственных закупок, к примеру, ниже или выше определенного денежного порога.
4. Владелец полномочий по принятию решения в определенной области продолжает оставаться органом, который на законных основаниях владеет этой компетенцией. Орган, которому делегирована компетенция, может только осуществлять эту компетенцию и не может делегировать ее дальше. Последствиями этого являются, например, то, что делегирование может быть отозвано в любое время и что решения считаются принятыми от имени делегирующего органа. Большинство стран ЕС придерживаются принципа общего публичного права, направленного против суб-делегирования, в соответствии с которым *delegata potestas delegatur non potest*⁷ Принимая во внимание

⁷ Делегированные полномочия не могут быть переданы кому-либо другому.

тот факт, что субъект, которому делегировали полномочия, имеет право выполнять только то, что было делегировано, и поскольку он не является «владельцем» этой компетенции, он не может распоряжаться полномочиями и передавать их кому-либо другому. Это общее правило может иметь исключения, если закон явно разрешает передавать далее некоторые решения. Другой аспект заключается в том, что делегирующий орган больше не может осуществлять делегированную компетенцию самостоятельно, если делегирование не было отменено или отозвано. С того момента, как решение о делегировании опубликовано и вступило в силу, делегирующий орган более не обладает компетенцией принимать решения по тем вопросам, которые были делегированы.

5. Административные акты, которые требуют решения, основанного только на административном дискреционном усмотрении, не могут быть делегированы (общее правило), если только это не разрешено законом, устанавливающим такую ответственность (исключение). Последнее относится главным образом к административным актам, которые регулируются законами. Первое относится в основном к актам правительства (также известным как «политические решения»).
6. Решение о делегировании полномочий должно быть опубликовано, а сфера делегирования должна быть четко определена и разграничена. Обнародование делегирования имеет важное значение, так как оно влияет на права

или интересы третьих сторон. Делегируемая компетенция не является делегированной, если данные об этом не опубликованы.

7. Компетенция принимать решения, связанные с административным ресурсом (апелляции, жалобы, требующие второго и независимого решения), не может быть делегирована.

В. НЕКОТОРЫЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДЕЛЕГИРОВАНИЯ

Существует ряд дополнительных практических вопросов, которые могут возникать, когда речь заходит о приведении в исполнение административного делегирования. Например:

- Может ли сотрудник, которому делегируются полномочия, отказаться от делегирования? Обязанности государственных служащих определены в законодательстве, в соответствии с которым часто оказывается, что государственные служащие, среди прочего, должны принимать на себя любые обязанности, возложенные на них на законных основаниях вышестоящим руководством. Принятие делегирования полномочий или обязанностей, по всей видимости, подпадает под это положение. Если законодательство о государственной службе не предусматривает такого положения, оно может быть закреплено в подзаконных актах или даже в описании должностных обязанностей соответствующих государственных служащих. Оно также может быть отображено в законодательстве соответству-

ющей предметной области (например, Закон о государственных закупках, Закон об управлении финансами, Положения об управлении государственной службой, Закон об охране окружающей среды и другие).

- Должен ли сотрудник, которому делегируются полномочия, подписать согласие о принятии делегированных функций? Обычно он/она не обязаны это делать, если делегирование предусмотрено законодательством. Если таковое не предусмотрено, то в разных странах для этого существуют разные практики.
- Обязан ли вышестоящий орган/государственный служащий делегировать свои полномочия подчиненному ему органу/государственному служащему? Обычно нет, поскольку компетенция в том, чтобы делегировать функции либо нет, является прерогативой вышестоящего органа или, иначе говоря, учреждения, владеющего этой ответственностью.
- В каких областях делегирование может быть более функциональным чем централизованное принятие решений? В принципе, в любой административной сфере делегирование может сыграть решающую роль в ускорении процесса принятия административных решений. Оно используется в большинстве административных процессов. Тем не менее, административное делегирование будет работать лучше в тех областях, где существуют заранее установленные нормы, а решения являются довольно механическими и привязанными к четким правилам (например, принятие решения в зависимости от того, выполняются ли определенные критерии). С другой стороны, не следует делегировать решения по вопросам политик, хотя обычно это делается на ранних этапах подготовки решений относительно политики. Аналогичным образом решения, имеющие значительный дискреционный компонент, обычно не делегируются.

6. Вклад делегирования в улучшение процессов формирования политики и государственного управления

А. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИТИКИ И АДМИНИСТРАЦИИ

Демократическое государственное управление и качественные функции государственной службы развиваются в двух отдельных направлениях. С одной стороны, изменения могут носить структурный характер, и быть направлены на создание дееспособных демократических институций, регулируемых законом, и в то же время на предоставление гражданам адекватного уровня государственных услуг. С другой стороны, изменения могут носить более функциональный характер и быть направлены на повышение надлежащего профессионального и этического поведения в общественной жизни и на внедрение эффективных методов государственного управления. Эти структурные и функциональные аспекты взаимосвязаны, поскольку оба вида нацелены на укрепление общественной легитимности государства.

В структурной области необходимость различий между политикой и администрацией является основополагающей, наряду с не менее важными вопросами, связанными с такими принципами, как верховенство права, представление общественных интере-

сов, уважение гражданских прав, равенство перед законом. и т. д. Все эти аспекты, для обеспечения их эффективности, обычно требуют прямого вмешательства на политическом уровне, связанного со структурными элементами государства. Структурные изменения требуют политических решений.

В области административного поведения и эффективности государственного управления не всегда необходимо обращаться к структурным элементам государства, хотя иногда это может быть неизбежным. Функциональные изменения в основном требуют управленческого вмешательства, направленного на процессы и рабочие процедуры. Однако, они напрямую зависят от хорошо функционирующих государственных структур и качественных административных процедур.

Разработка и развитие системы государственного управления в принципе относится к структурной сфере государства. Институциональное развитие государственной службы является неотъемлемой частью системы государственного управления, поскольку оно предполагает управление публичной властью в пределах компетенции государства. В то же время бюрократическая, профессиональная или технократиче-

ская власть должна иметь определенную степень автономии от политической власти, чтобы государственная администрация работала надлежащим образом. Тем не менее, структурные механизмы демократического представительства и проявление плюрализма, который характерен для любого общества, являются неотъемлемой частью демократического государства. Как следствие, различие между политикой и администрацией относится к структурной области государственных административных систем, даже если различие между политикой и администрацией на практике часто имеет размытые границы.

Основная проблема, с которой обычно сталкиваются страны Восточной Европы при попытке создать профессиональную гражданскую службу, заключается в установлении приемлемой, сбалансированной границы между политическими уровнями государственного управления и уровнями профессиональной/государственной службы. Существует необходимость в конструктивном сотрудничестве и взаимопонимании того, какие решения к чему относятся. Произвольное и политизированное управление административными системами в областях, имеющих важное значение для прав граждан, должно быть предотвращено, в то же время оставляя возможности для более общего политического руководства государственными администрациями. Эта проблема решалась по-разному в разных государствах-членах ЕС.⁸ Страны-кандидаты на вступление в ЕС и некоторые новые страны-члены все

еще пытаются найти адекватный баланс и правильный подход в этом вопросе.

Если бы административное законодательство и практики в последней группе стран содействовали таким инструментам, как более широкое использование делегирования, чтобы больше стимулировать децентрализацию принятия административных решений в административной иерархии – это было бы позитивным признаком развития. Ни одна администрация не может работать эффективно, если все полномочия по принятию решений используются только на верхнем уровне организации. Чтобы организация работала бесперебойно, ей необходимо соответствующим образом делегировать полномочия ниже по иерархической лестнице. Такое делегирование также является условием для расширения необходимого потенциала для формирования политики на высшем уровне, а также других навыков высшего административного управления. В противном случае такие аспекты как ответственность и подотчетность не будут развиваться.

Государственные администрации, которые хотят развивать более эффективные и действенные подходы к решению проблем, должны расширять институциональное делегирование в рамках своей деятельности по организационному развитию. Это должно происходить параллельно с развитием профессионализма государственной службы и другими административными реформами, такими как формирование упорядоченных и хорошо структурированных процедур для разработки политики. Делегирование должно быть направлено на содействие надлежащему управлению и оптимизации рационального использования ресурсов. Однако, эффективность таких мер

⁸ Например, через кабинеты, либо исключительно политические, либо с привлечением командированных профессиональных государственных служащих; через политические назначения на четко определенные должности в иерархии; путем назначения политически ассоциированных государственных служащих; используя «чистую» административную модель; через механизмы «делегирования» и т.д.

зависит от того, насколько хорошо они разработаны. Качественные аспекты включают: последствия для экономики; последствия для верховенства закона; может ли реализация быть гарантированной и контролируемой/принудительной; взаимодействие с другими политиками; правовые критерии качества в случае, если какие-либо меры приводят к правовому инструменту и т. д. Все эти вопросы требуют экспертных знаний, которые профессиональная гражданская служба должна демонстрировать в процессе принятия решений.

Следует помнить, что основной причиной создания профессиональной системы государственной службы является определение статуса и необходимых стандартов для тех, кому делегируются государственные полномочия, а также определение обязанностей и ответственности государственных служащих. Кроме того, система государственной службы должна определять права государственных служащих и обеспечивать защиту от необоснованного давления.

Эти элементы являются ключевыми для демократических реформ. Государственные служащие, которые участвуют в разработке и развитии политики, должны обладать соответствующим профессиональным уровнем и компетенциями, а также должны обладать знаниями о методах анализа результатов. Сотрудники, которые участвуют в реализации политики или законодательства, должны иметь четко определенный статус и права, защищенные законодательством. В дополнение к этим требованиям, правильные юридические механизмы делегирования помогут продвигать улучшенные административные практики, которые, в свою очередь, могут иметь положительные

операционные последствия для организационной структуры государственных учреждений. Цель должна состоять в том, чтобы развивать управленческую культуру, ориентированную на эффективность, которая в конечном итоге может способствовать:

- Организации министерств, в которых министры и сотрудники на уровне разработки политики отделены от уровня повседневной реализации политик и вместо этого могут сосредоточиться на разработке политик, составлении уставов и контроле за их выполнением.
- Деятельности государственного сектора, на который возложены конкретные задачи, реализуемые при определенной степени автономии в рамках четко структурированной правовой базы.
- Формированию администраций, основанных на ответственной и преданной делу профессиональной культуре управления.

В. ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Политика и администрирование влияют друг на друга. Нужно ли это рассматривать как нечто негативное? Стоит помнить, что разработка политики и администрирование – это два разных, но все же связанных процесса. В некоторых государствах-членах ЕС, имеющих достаточно сильные традиции в административном праве, политики, касающиеся государственного управления, формально выражаются через закон, принятый парламентом. Традиционное понимание разделения между политикой и административной практикой состоит в том, что когда политика становится законом, довольно легко деле-

гировать полномочия по принятию административных решений по иерархической лестнице, чтобы администрация могла применять, обеспечивать соблюдение и исполнение закона (т.е. политики). Административное законодательство, определяющее то, каким образом должны приниматься решения на административном уровне, устанавливает четкие соответствующие правовые рамки, согласно которым может происходить делегирование полномочий.

Означает ли это, что до того, как политика станет законом, администрация не играет никакой роли? Означает ли это то, что только политические деятели готовят и принимают решения по вопросам политик? «Политика» описывает политические цели в операционном плане – *что и как должно быть достигнуто*. Однако, во многих языках нет отдельных слов для определения «политики» (policy) в значении концепции, доктрины и «политики» (politics) как определения политической деятельности. В Европе общепринятым является то, что «политика» в этом контексте означает «курс действий, принятый и осуществляемый правительством». Во многих странах слово «программа» используется как синоним слова «политика». Политика выражает политическое решение, определяющее характер действий государственной администрации, включая цели, общие рамки административных действий и «инструменты политики». Инструменты политики – это средства, которые правительство использует для достижения заявленных целей политики, такие как законы или другие официальные нормативные акты, или для реализации определенных государственных услуг. Вся государственная деятельность должна основываться на законе, а в странах с сильной традицией админи-

стративного права политика часто выражается и обсуждается в правовом поле. Таким образом, разработка политики тесно связана с процессом выработки правовых норм.

Политика определяется политическими деятелями, а не администрацией или государственными служащими. В соответствии с национальными конституциями обычно назначаются министры – индивидуально и коллективно в правительстве – в качестве ключевых лиц, принимающих решения. Министры принимают решения о содержании политики. Однако, большинство проблем, с которыми сталкиваются министры, являются настолько трудными и технически сложными, что им приходится привлекать профессиональных экспертов для оказания им помощи в разработке политики. Когда проблема выявлена, министры устанавливают общие директивы для профессиональных экспертов, которые анализируют ситуацию и предоставляют министрам варианты политики. Министры решают, какой вариант политики будет принят, но начальные шаги в разработке политики в основном носят технический и административный характер и реализуются в соответствии с положениями административно обеспеченного «профессионального плана».

В общем смысле, разработка государственной политики следует заранее определенной административной процедуре. Это часто выражается в виде постановления правительства с конкретными административными компонентами, такими как стандартные формы, стандартные списки рассылки, фиксированные сроки проведения заседаний правительства, стандарты качества анализа (например, оценка бюджетных расходов, заявления о воздействии на окружающую среду и т.д.).

Один конкретный принцип, общий для всех государств-членов ЕС, включенный в их процедуры разработки политики, заключается в том, что межведомственное обсуждение и координация политики должны проводиться до того, как политика будет принята правительством (министрами). Обычно существует принцип, что межведомственное обсуждение происходит на более низком уровне чем сами министерства; только когда оказывается невозможным достичь соглашения, вопрос поднимается на более высокий уровень или на самый верх. Лидерство в этом процессе либо возлагается на «инициирующее» министерство (например, в Германии), которое несет ответственность за доведение вопроса до окончательного согласования, либо оно возложено на Генеральный секретариат правительства (как, например, во Франции). В межведомственных обсуждениях могут участвовать министерские «кабинеты» с конкретной ролью, которая должна учитывать особые политические аспекты или цели. В конце концов, все решения/предложения по политике доходят до уровня министра или правительства, но почти во всех случаях межведомственное обсуждение, реализованное на предыдущих этапах, означает, что от правительства требуется только формальное решение об одобрении. Здесь суть состоит в том, что принятие политических решений основано на административных процессах и процедурах. Эти процедуры сознательно разрабатываются и поддерживаются. Если эффективность государственного управления в формировании политики признана слабой, в таком случае обычно инициируется реформа системы формирования политики.

Для разработки и затем принятии решения

о политике требуется вовлечение большого количества участников как на политическом, так и на административном уровнях, которые играют определенные роли в этом процессе. Поскольку вопросы политики сегодня, как правило, являются сложными и во многих случаях техническими, большинство государств-членов ЕС усиливают потенциал вовлеченных участников. Министры и государственные секретари получают профессиональную помощь в виде экспертных семинаров или публичных слушаний, а также по партийным каналам. Ресурсы, доступные министрам, могут быть увеличены при необходимости (например, бюджеты на заключение контрактов для изучения определенного вопроса политики, бюджеты на услуги политических советников). Тем не менее, в государствах-членах ЕС государственные служащие обычно вносят самый важный вклад в разработку политики. Это происходит потому что госслужащие:

1. Обладают значительной технической экспертизой и могут наилучшим образом взаимодействовать с другими государственными служащими и экспертами; большая часть европейской политики формулируется на этом бюрократическом уровне;
2. Обеспечивают преемственность, что особенно важно в европейском контексте, поскольку процесс формирования политики ЕС не совпадает с национальными политическими циклами; а также
3. Предоставляют экспертные знания по вопросам реализации, чтобы политики были эффективными и действенными и, прежде всего, правильно выполнялись.

Возможности государственных служащих вносить свой вклад в разработку политики могут быть улучшены путем развития и укрепления их навыков (например, в ходе обучения, в процессе подбора и найма персонала), обеспечения организационной специализации (например, посредством создания специализированных подразделений по вопросам политики), увеличения бюджета для разработки политики, укрепления сотрудничества внутри министерств и систематического использования административных инструментов, таких как делегирование полномочий.

С. ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ЕС

Разделение между политикой и администрированием, хотя и признается целью в классической организационной структуре государственного управления, не всегда легко определить в административной (или политической) практике. Такое разделение – скорее размытая линия между ними – является ответом на сложные дилеммы, касающиеся ответственности, предметных областей, характера процесса и т. д. Говоря вкратце, эта практика очень разнообразна. Это также область, в которой обоснование различных взглядов и аргументов становится частью общественной дискуссии и критики, противостояния и конкуренции между альтернативными решениями. В демократическом обществе такие конфликты допускаются, иногда поощряются и даже институционализируются.⁹

В то же время общая роль государственной администрации будет сосредоточена на

установлении и поддержании общественного порядка, который гарантирует стабильность и преемственность государства, порядка, способного управлять конфликтами и разрешать их с помощью законно установленных инструментов. В рамках административной практики конфликт можно считать негативным явлением – дисфункцией. Вот почему смешивание административных и политических обязанностей считается вредным, тогда как упорядоченное и четкое распределение обязанностей является само по себе целью.

Вышесказанное ясно показывает, что, несмотря на тесное взаимодействие, политика и администрация являются двумя различными социальными реальностями, которые в идеале должны быть отделены друг от друга. В то же время ожидается, что административная система будет демонстрировать механизмы лояльного сотрудничества со стороны государственных служащих, что сохраняет подчиненный характер административной государственной службы относительно демократической политики. Без дееспособного и профессионального административного аппарата легитимность демократической политики будет поставлена под угрозу, поскольку демократическая политика должна приносить значительные политические результаты, такие как правовая определенность, верховенство закона и обеспечение соответствующих требованиям государственных услуг. Это невозможно без развитой и профессиональной администрации, способной поддержать демократически избранных политических представителей. Демократическая политика с самого начала требует легитимности (свободные выборы), но ее легитимность должна подкрепляться достижением результа-

⁹ Johan P. Olsen and B. Guy Peters: "Lessons from Experience: Experimental learning in Administrative Reforms in Eight Democracies". Издательство Скандинавского Университета, Осло, 1996 г.

тов. Должны присутствовать *обе категории*: как начальная базовая легитимность, так и легитимность, основанная на результатах.

Кроме того, административный механизм также может потерять свою легитимность, если им не руководят демократически избранные политики. Короче говоря, наличие совместных рабочих механизмов между этими двумя элементами социальной и политической жизни – политическими деятелями и администрацией государственной службы – является критически важным.

Административные системы в государствах-членах ЕС по-разному формируют политико-административные отношения. Хотя различия и трудно классифицировать, для систематизации этого взаимодействия были предложены две основные модели¹⁰:

1. *Модель осмоса*, в которой политические и административные сферы переплетаются, а политические и административные элиты регулярно взаимозаменяются. Сопоставив различия и сходства, к этой модели можно отнести Францию, Германию, Швецию, Испанию, Бельгию и некоторые другие страны.¹¹
2. *Модель изолированной ячейки*, в которой политические и административные элиты держат себя достаточно строго

отделенными друг от друга с минимальными взаимными вмешательствами. По разным причинам Великобритания, Ирландия и Италия подпадают под эту модель. Великобритания – из-за строгого законодательства, которое не позволяет государственным служащим участвовать в политике, а Италия – из-за традиционного неписаного пакта¹², согласно которому государственные служащие не будут вмешиваться в политику, а политики оставят госслужащих в покое.

Однако в обеих этих моделях граница между политикой и администрацией может быть неурегулированной в ситуациях, когда взаимодействие между двумя различными общественными сферами может находиться под напряжением, а вторжения в оба лагеря случаются достаточно часто либо открыто, либо в завуалированном виде.

В некоторых странах ОЭСР реформы государственного управления за последние два десятилетия дали результаты с несколько противоположными выводами, в зависимости от того, кто проводит анализ¹³. Некоторые реформы рассматривались как вмешательство руководства в политику и захват части политической территории. Другие реформы, напротив, предполагают, что реформы управления стали средством, с помощью которого политики исполнительной власти стали более жестко контролировать административных государственных служащих. После более тщательного изучения границ, Поллит и Букарт¹⁴ предполагают, что линия разграничения между политикой

10 Смотрите Yves Mény: «Politique comparée». Издательство Монкрестьен, Париж, 1987 г. Также Jacques Ziller: "Administrations comparées: Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze". Издательство Монкрестьен, Париж, 1993 г. Также Salvador Parrado Diaz: "Sistemas administrativos comparados". Издательство Текнос, Мадрид, 2002 г.

11 Для ознакомления с резкой критикой модели осмоса смотрите работу Карла Дальстрёма и Виктора Лапуанте (2017 г.): "Organising Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government", где авторы предлагают отдельный путь карьеры для политиков и государственных служащих как лучший способ предотвращения административных злоупотреблений, политизации и коррупции. Такое разделение могло бы позволить гражданской службе играть более эффективную роль как часть системы сдержек и противовесов. Издательство Кембриджского Университета, 2017 г.

12 Sabino Cassese: "L'Amministrazione pubblica italiana. Un profile". Издательство Иль Мулино, Болонья, 1994 г.

13 Смотрите Christopher Pollit and Geert Bouckaert: "Public Management Reform: A Comparative Analysis". Издательство Оксфордского Университета, Нью-Йорк, 2000 г.

14 Цитируется работа.

и администрацией связана, но не обязательно совпадает, с границей между государственными служащими и политическими деятелями. Если политика определяется не через обращение к вовлеченным участникам (избранным или назначенным политикам, или государственным служащим), а через вовлеченные процессы, то и политики, и представители государственных служб могут договориться о действиях и взаимодействиях как о совместной сфере деятельности. Политическая деятельность как отдельная сфера деятельности (или лучше рассматривать ее как формирование политики) не обязательно совпадает с политикой партии. Тем не менее, политическая деятельность включает мобилизацию различных видов ресурсов для достижения определенного набора политических целей в ситуации, когда интересы различных заинтересованных сторон могут конфликтовать – потенциально или фактически.

Государственные служащие как государственные менеджеры часто должны участвовать в подобных политических процессах, даже если они являются и должны быть «политически нейтральными» с точки зрения партийной политики. В некоторых случаях политическая деятельность, в которой активно участвуют госслужащие, занимает много времени. Даже в этом случае, по опыту большинства стран ОЭСР, не очевидно, что политики готовы «ограничивать» себя более узкой ролью «стратегических управляющих руководителей» своих портфелей, как и то, что оперативное государственное управление не может быть полностью деполитизировано. Также не очевидным является то, что развитие и рост общественной бюрократии показали неизбежный прогресс в направлении усиления политиче-

ской власти бюрократов высшего уровня. Действительно трудно измерить «власть» разрозненной группы, такой как высшая государственная служба¹⁵, потому что, например, в то время как навыки бюрократов Франции и Германии в области организационного и политического предпринимательства кажутся более ценными, чем в Бельгии, Греции или Италии, вполне возможно, что это связано с различными характерами политических систем и влиянием различных правовых рамок, законов и организаций, в которых реализуют свою деятельность государственные служащие.

Однако, ясно то, что в странах ОЭСР, когда политика становится законом, применение и реализация этого закона становится основной и почти исключительной обязанностью профессиональной государственной службы соответствующих государственных администраций, а не политиков. Процесс принятия решений становится в основном или всецело административным процессом, а не политическим, благодаря применению ряда правовых инструментов, среди которых видное место занимает делегирование обязанностей.

¹⁵ Смотрите Edward C. Page and Vincent Wright: "Bureaucratic Elites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials". Издательство Оксфордского Университета. Нью-Йорк, 1999 г.

7. Может ли «делегирование» способствовать повышению эффективности деятельности в центральной и восточной Европе?

Для стран Центральной и Восточной Европы, некоторые из которых все еще находятся на переходном этапе, включая кандидатов в члены ЕС, а некоторые уже являются членами, общей исторической чертой было отсутствие четких границ между партией, государственной администрацией и правительством. Этот факт означал, что государственный аппарат, включающий государственную администрацию, и аппарат политических партий, слились в одно целое. Это объединение политической власти было оспорено социальными, политическими и экономическими силами, что в конечном итоге привело к краху коммунистической политической системы.

Хотя процесс перехода во многих социальных, экономических и политических сферах более или менее завершен во многих из этих стран, он все еще остается неполным в области государственных административных структур, административных инструментов и процессов. В этих областях необходимое разделение и разграничение между государственной администрацией, правительством и политическими партиями не достигло удовлетворительного прогресса. Последствиями этого является

продолжающаяся и значительная политизация государственных администраций и, как указывалось ранее, концентрация всевозможных полномочий на (политической) вершине административной структуры. Как отмечалось выше, это приводит к ряду негативных последствий.

Во всех отчетах Европейской комиссии, начиная с экспертного заключения 1997 года и затем во всех последующих докладах о ходе работы, указывалось на общие недостатки в этих странах, которые напрямую связаны с необходимостью создания более надежных и профессионально сформированных государственных учреждений и государственных служб. Эта критика указывает на необходимость четкого разделения между политическим и профессиональным персоналом государственной службы, каждый из которых имеет свои определенные и прозрачные роли и обязанности. В большинстве бывших коммунистических стран процесс создания профессиональных, эффективных и надежных государственных администраций еще не завершен. Остается высокая потребность в формировании профессиональной и стабильной государственной службы в соответствии с принципами

верховенства закона, которая может эффективно работать на благо граждан как внутри страны, так и в более широком европейском контексте.

Даже если границы между политикой и администрацией в более зрелых государствах-членах ЕС характеризуются значительным количеством проблем и дилемм, рассмотренных выше, во всех из них государственное управление достигло высокой степени профессионализма. Законодательство и административные практики гарантируют базовую ясность в распределении обязанностей между политиками и государственными служащими. Однако, в большинстве новых государств-членов ЕС, а также в остальных странах-кандидатах на членство в ЕС, роль политического персонала – как избираемых должностных лиц, так и не избираемых политических назначенцев – часто подпадает под действие слабых и нечетких правовых норм. Это приводит к нечеткому распределению ролей и компетенций, а также к запутанным моделям взаимодействия между политическим уровнем и административным уровнем. Говоря кратко, в правительственных системах указанных стран все еще есть слабые места.

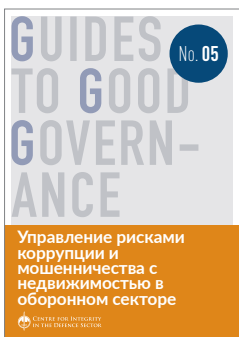
Некоторые примеры нарушений, вызванных этой ситуацией, включают: политические советники принимают решения от имени администрации или препятствуют доступу профессиональных консультантов к министрам; министры делегируют полномочия политическим назначенцам с недостаточным уровнем знаний о функционировании администрации; политические советники и политики стремятся действовать в качестве линейных руководителей на административном уровне и т. д. Все это мешает

стабильной и эффективной работе административных органов. Фактически, во многих случаях статус, роль и полномочия политических советников недостаточно регулируются или не регулируются вообще. В других случаях политические назначенцы *де-факто* или *де-юре* ассимилируются с профессиональной государственной службой, что подрывает усилия, прилагаемые большинством заинтересованных стран для создания меритократических систем государственной службы, в которых действует принцип всеобщего доступа к государственной службе на основе профессиональной компетентности и опыта. Неизбежные нарушения в формирующихся меритократических системах государственного управления со стороны политических назначенцев могут подорвать прогресс в развитии соответствующих требованиям и подотчетных государственных администраций, оказывая негативное влияние на функционирование государства.

ИТОГИ

1. Делегирование полномочий по принятию административных решений является законным методом, который может расширить сотрудничество между политикой и администрацией, как в области разработки политики, так и в различных сферах реализации политики и закона.
2. Делегирование, как правовой инструмент, может также иметь важные и ценные организационные и управленческие последствия с точки зрения организационных систем, административных структур и моделей поведения. Во многих странах есть потребность в продвижении более эффективных и действенных процессов принятия решений, сохраняя при этом четкие и прозрачные линии ответственности и подотчетности в администрации.
3. Административное делегирование, следовательно, является правовым и управленческим инструментом, который способствует и помогает достижению более качественных результатов как при разработке политики, так и при принятии административных решений.
4. В конечном счете, делегирование также является средством улучшения качества государственного управления и повышения административной эффективности в государственных органах.

Серия руководств по надлежащему управлению



Руководства по надлежащему управлению – это серия небольших по объему брошюр, в каждой из которых обсуждается отдельная тема, важная для надлежащего управления в оборонном секторе. Данные руководства адресованы тем, кто хотел бы расширить знания об одной или нескольких темах, напрямую связанных с надлежащим управлением в оборонном секторе или, в более широком смысле, в государственном секторе, и могут использоваться в учебных целях.

Полное или частичное воспроизведение руководства разрешено при условии, что будет указано, что материалы полностью принадлежат Центру по укреплению этических основ в оборонном секторе, Осло, Норвегия, и при условии, что любое такое воспроизведение, как в целом, так и частично, не подлежит продаже и не включается в работы, которые продаются.

Издатель: Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе

Дизайн: www.melkeveien.no

Печать: Служба услуг и безопасности государства Норвегии

Август/2019. Тираж: 100



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



Перевод оригинальной английской версии на русский язык был любезно предоставлен Организацией Североатлантического договора.