



SIGMA

Содействие совершенствованию государственных институтов и управления
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет ЕС

ОРГАНИЗАЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ: Принципы и инструменты

Доклад SIGMA № 43

Данный документ был подготовлен при финансовом содействии Европейского союза. Мнения, представленные в нем, никоим образом не могут считаться официальной позицией Европейского союза и не обязательно отражают мнения ОЭСР и стран-членов этой организации или стран-бенефициаров, участвующих в программе «Sigma».

ПРОГРАММА SIGMA

Программа «Sigma» (Support for Improvement in Governance and Management - «Содействие совершенствованию государственных институтов и управления») — это совместная инициатива Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет средств ЕС.

В сотрудничестве со странами-бенефициарами программа «Sigma» обеспечивает поддержку добросовестной практике в сфере государственного управления посредством:

- оценки прогресса в реформах и определения приоритетов, основывающихся на принципах, отражающих лучшие образцы практики европейских стран и действующее законодательство ЕС (*acquis communautaire*)
- оказания содействия лицам, принимающим решения, и государственным органам в создании организаций и процедур, отвечающих европейским стандартам и практике в данной сфере
- обеспечения донорского содействия в Европе и за ее пределами путем оказания помощи в разработке проектов, создании необходимых предпосылок и поддержке их реализации.

В 2007 году программа «Sigma» работает со следующими странами-партнерами:

- **Странами, недавно вступившими в ЕС:** Болгария и Румыния
- **Странами – кандидатами на вступление в ЕС:** Хорватия, бывшая югославская республика Македония и Турция
- **Западно-балканскими странами:** Албания, Босния и Герцеговина, (государство, Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербская), Черногория, Сербия и Косово (с июня 1999 г. - под управлением Миссии ООН по делам временной администрации в Косово – МООНК)
- **Украиной** (деятельность финансируется Швецией и Великобританией).

Программа «Sigma» осуществляет поддержку реформаторских усилий стран – партнеров в следующих сферах:

- Законодательные и административные основы, государственная служба и система правосудия; системы, исключаящие коррупцию в органах государственной власти
- Государственный внутренний финансовый контроль, внешний аудит, борьба с мошенничеством и управление средствами ЕС
- Управление государственными расходами, бюджетной и казначейской системами
- Государственные закупки
- Разработка и координация государственной политики
- Повышение качества регулирования.

Более подробную информацию о программе «Sigma» можно найти на нашем сайте:

<http://www.sigmaweb.org>

Авторские права ОЭСР

ОЭСР предоставляет свободное право пользоваться данным материалом для некоммерческих целей. Запросы с целью получения права коммерческого использования данного материала или прав перевода следует направлять по следующему адресу: rights@oecd.org.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный доклад подготовлен программой «Sigma» в ответ на запрос, поступивший из аппарата правительства Чешской Республики. На протяжении нескольких лет ОЭСР изучает широкий круг вопросов, относящихся к принципам организации государственно-административных органов, включая, в частности, феномен «агентствитизации» (“*agencification*”) и его влияние на структуры управления. Организация уже подготовила и опубликовала значительное число аналитических документов¹, включая обширное сравнительное исследование в области распределенного государственного управления (*Distributed Public Governance (2002)*)². Программа «Sigma» также имеет публикации по этой теме, подготовленные в рамках программы управления государственными расходами и применительно к странам с экономикой переходного периода³.

Основанием для проведения ОЭСР настоящего исследования послужили проблемы, вызванные усилением административно-функциональной децентрализации в странах-членах этой организации. Главные вопросы в ходе исследования были сформулированы примерно следующим образом: обеспечивает ли департаментализация (при сохранении всей ответственности за министерством) более надежный контроль и эффективное управление административными и иными государственными службами или, наоборот, посредством «агентствитизации» (т.е. путем создания обособленных органов) можно обеспечить более высокое качество управления и деполитизацию?

Данный доклад был подготовлен главным образом Жаком Циллером, профессором юридического факультета Института Европейского университета из итальянского города Флоренция. В нем подробно рассматриваются результаты доклада, ранее опубликованного Директоратом ОЭСР по государственному управлению и территориальному развитию, а наиболее удачные описательные и директивные положения этого документа приведены в приложениях 1 и 2. Для анализа автор использует и другие источники⁴, опираясь на собственные знания о работе государственно-административных органов стран-членов ЕС, накопленные им в ходе консультационной, преподавательской и научно-исследовательской деятельности.

Используя в докладе результаты ранее опубликованного исследования ОЭСР, автор углубляет и расширяет его границы, рассказывая о ныне существующих европейских моделях организации центральных государственных административных органов и регламентирующих их работу нормативно-правовых актах и оспаривая идею о расплывчатой структуре государственных услуг, оказанием которых, как правило, занимаются уполномоченные автономные органы, находящиеся

¹ Среди прочих доклад прикомандированного к ОЭСР Дерека Гилла «Установка указателей в зоопарке – от агентствитизации к более принципиальному выбору форм организации государственных органов» (“*Signposting the zoo — from agencification to a more principled choice of government organisational forms*”), который был опубликован в журнале *OECD Budgeting Journal*, vol. 2, no. 1, а также в *OECD Policy Brief, Public Sector Modernisation: Changing Organisations*, 2004.

² ОЭСР (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD, Paris.

³ Sigma (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris and SIGMA (2001), *Financial Management and Control of Public Agencies*, Sigma Paper no. 32, OECD, Paris.

⁴ Исчерпывающий перечень литературы и публикаций в Интернете о модернизации органов государственной власти в 29 европейских странах приводит Герман Хилл (См. Hermann Hill (2006), *Quellen zur Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas — Bücher, Aufsätze, Internet*”, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer (Speyerer Arbeitsheft Nr. 183, 266 p.). Среди самых последних публикаций книга Annie Chemla-Lafay and Céline Cholf (2006), *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE : Convergence et systémique*, Institut de la Gestion publique et du Développement économique, Paris (размещенная на сайте: http://www.comite-histoire.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/etudes/bilan_de_25_ans_de_r/view?igpde_lang_redirect=1), а также отчет Office parlementaire d'évaluation de la législation (2006), *Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié* (размещенный на сайте: <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-11.pdf>).

«на расстоянии вытянутой руки» от правительственных структур. В качестве примеров используются главным образом модели, принятые в государствах-членах и институтах ЕС, при этом последние имеют особое значение в силу действия принципа лояльности и обязательств государства-члена ЕС.

Упомянутая ранее административно-функциональная децентрализация органов управления в странах ОЭСР была вызвана стремлением повысить эффективность, экономию средств и качество предоставления услуг, желанием иметь более прозрачные и нейтральные органы, регулирующие рыночные отношения, а также готовностью вовлекать в процесс принятия решений по конкретным проблемам «независимых» экспертов и заинтересованных лиц. Наблюдатели называют и другие причины создания в ряде стран автономных органов управления, такие, например, как выход из сферы административно-правового регулирования и сокращение числа юридических ограничений при найме и оплате труда сотрудников подобных агентств.

С самого начала процесса децентрализации высказывались опасения о возможной утрате политического контроля, об ослаблении подотчетности государственных органов (отсутствие прозрачности, сложность организации контроля со стороны законодательных органов), о неэффективной координации политических решений в силу разрозненности центров, ответственных за разработку политических мер, а также о неэтичном поведении в государственном секторе и ослаблении системы гарантий соблюдения прав граждан. В итоге данный доклад содержит критическую оценку опыта ряда стран, поскольку одной из его первоочередных задач является разработка рекомендаций для политического руководства Чешской Республики по подготовке законодательства об организации и функционировании государственных административных органов.

Критическая оценка влияния «агентствитизации», послужившая основой данного исследования, логически приводит автора к выводу о том, что важнее убедить политическое руководство в необходимости формулировать вопросы и искать на них ответы, чем акцентировать внимание на подробном описании существующих структур, которые уже были описаны в ранее опубликованных документах ОЭСР, например, в подробном сравнительном докладе «Распределенное государственное управление – агентства, службы и иные государственные органы» (*Distributed Public Governance — Agencies, Authorities and other Government Bodies*) и в аналитическом документе «Об организации министерств и агентств: современные тенденции в странах-членах ОЭСР» (“Organising Ministries and Agencies: Recent Trends in OECD Member Countries”). Наиболее полезные выдержки из этих двух публикаций приводятся в приложениях к докладу.

Одной из главных задач доклада является создание основы для политических рекомендаций руководителям, ответственным за разработку политической стратегии, при подготовке законодательства о принципах организации и функционирования государственных административных органов. По этой причине доклад ориентирован на практические аспекты и далек от академических стандартов с точки зрения теоретических построений и ссылок на цитируемые публикации и другие материалы, что, однако, не мешает автору сделать ряд обобщений.

Этот доклад может оказаться полезным для стран Центральной и Восточной Европы, включая страны, недавно вступившие в ЕС, и страны бывшего коммунистического лагеря, в которых «агентствитизация» была обычным явлением задолго до их перехода к демократическим принципам управления. Эту ситуацию Беблави (Beblavý, 2001) называет «парадоксом коммунистической автономии»⁵:

⁵ Miroslav Beblavý (2001), “Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems they have raised in Central and Eastern European Countries”, презентация на конференции, организованной ОЭСР в Братиславе 22-23 ноября 2001 года при поддержке правительства Словацкой Республики.

«Поскольку коммунизм (или реальный социализм, как он официально и, в известной мере, точно назывался в этих странах) представлял собой тоталитарную систему, основанную на коллективной собственности на все средства производства, а также репрессивную и интрузивную политическую систему, сторонние наблюдатели, равно как и знающие ситуацию изнутри, зачастую склонны видеть в ней среду с очень низким уровнем автономии индивидуальных субъектов во всех сферах. Такое видение ведет к восприятию всего коммунистического общества в виде централизованной, вертикально и горизонтально интегрированной иерархии, центральный орган которой (например, центральный комитет коммунистической партии и его правительственный аппарат) руководит распределением ресурсов и деятельностью отраслей, организаций и отдельных людей. А применительно к государственному аппарату такой подход привел к выявлению подобных структур с вертикально-интегрированными министерствами в странах ОЭСР до того, как стали активно создаваться агентства. Таким образом, довольно легко провести аналогию между закатом коммунизма и началом в странах ОЭСР реформ, призванных обеспечить более широкую автономию компонентам государственного механизма.

Такой подход игнорирует ряд важных фактов. Официально жестко структурированная иерархия объединяла тысячи юридически автономных организаций и миллионы человек. И хотя система могла в некоторой степени использовать свои возможности по дискреционному применению властных полномочий для урегулирования конфликтов между группами интересов внутри иерархии, сама по себе возможность произвольно использовать властные полномочия не могла дать ответ на вопросы, возникавшие в ходе повседневного управления сложноорганизованным обществом. В странах Центральной и Восточной Европы коммунистическая система существовала в течение 40-70 лет в виде промышленно развитой экономики, гражданам которой с рождения до смерти была обеспечена всесторонняя социальная поддержка со стороны государства (несмотря на все проблемы качества, скорости реагирования и способности создавать материальные блага). Ни одна экономическая, политическая и социальная система не смогла бы существовать столь долго в столь сложных условиях без относительно предсказуемой системы урегулирования конфликтов между интересами граждан и организаций.

Поскольку эта иерархия включала в себя не только государственный сектор, как это принято считать в странах ОЭСР, но и весь корпоративный сектор (предприятия), общеизвестная проблема информационных потоков и информационной асимметрии стояла там еще более остро, чем в государственных секторах стран ОЭСР, из-за сложности определения предельных объемов ответственности и отсутствия системы публичной отчетности. Руководители организаций были настоящими хозяевами всей системы благодаря своему уникальному положению в структуре информационных потоков и в процессе принятия решений. Поскольку в коммунистической системе отношение к «государственному» и «корпоративному» секторам было одинаковым — оба подлежали контролю со стороны отраслевых министерств и сходному нормативно-правовому регулированию — размывание границ между ними привело к тому, что не только предприятия начали вести себя как «государственные службы», но и «госслужащие» стали вести себя как менеджеры корпораций.

В итоге коммунистическая система оставила в наследство своим демократическим правопреемникам систему, состоящую из огромного числа отдельных организаций со специализированным набором функций, как в «корпоративном», так и в «государственном» секторе. Такие организации зачастую создавались по принципу одноцелевых, узкоспециализированных агентств, и в рамках коммунистической системы в их отношении действовали четкие правила бюджетного планирования, хозяйственного управления и кадровой политики.

Но эти организации, как правило, ни перед кем, помимо осуществлявших за ними надзор министерств, не отчитывались. Вместе с тем, они были связаны разными правоотношениями, иногда обеспеченными судебными решениями, с другими государственными структурами. Поскольку сами организации «государственного сектора», как и курирующие их министерства, не делали различий между собой и «корпорациями» (так как все равно было неясно, кто за что отвечает), а нормативно-правовое регулирование было схожим, они приобрели de jure и de facto высокую степень автономии.

При переходе к рыночным отношениям эта философия упрочилась благодаря новой стратегии «выживания», которая возникла в результате резких сокращений бюджетного финансирования и которая поощряла или вынуждала государственные организации зарабатывать деньги, независимо от их целевых задач и готовности к такой деятельности.

Все это привело к тому, что реальным наследием коммунизма оказалась не дисциплинированная иерархия органов государственного сектора, а хаотичная «свалка» организаций, чья автономия, права и обязанности зачастую определяются законом, но их сотрудники и особенно руководители считают, что у них есть некоторое неформальное право собственности на эти организации; при этом большинство субъектов плохо понимают или совсем не понимают разницу между государственным и

частным секторами. Такая ситуация безусловно оказала влияние на процесс формирования агентств в переходном периоде ”.

Такое положение дел и побудило чешское правительство обратиться к программе «Sigma» с просьбой провести сравнительный анализ систем государственного управления в странах-членах ЕС и институтов ЕС. Поэтому в докладе в первую очередь сделан акцент на рассмотрении принципов организации национальных систем государственного управления и критической оценке влияния «агентствитизации» на структуру управления. Особенное внимание уделяется механизмам публичной отчетности, которые страны-члены ЕС создали (или не создали), чтобы обеспечить последовательное осуществление политики всеми государственными органами, контроль за расходованием бюджетных средств и оперативное реагирование государственного аппарата на ожидания граждан. Эти механизмы требуют тщательного изучения в свете обязанностей, возлагаемых на государства, которые желают стать членами ЕС, (например, обязанность следовать принципам и правилам, закрепленным в договорах и законодательстве Европейского Союза и Европейского Сообщества), а также в соответствии с принципом лояльности, сформулированным в статье 10 Договора, учреждающего Европейское Сообщество:

Государства-члены будут предпринимать все надлежащие меры общего или частного характера, чтобы обеспечить выполнение обязательств, вытекающих из настоящего Договора или из действий, предпринятых институтами Сообщества. Они будут содействовать выполнению задач Сообщества...Они должны воздерживаться от любых мер, которые могли бы поставить под угрозу достижение целей настоящего Договора.

Во-вторых, доклад исследует эти проблемы с позиции институтов ЕС. Особый интерес представляет опыт создания исполнительных агентств Европейского Сообщества: это одна из редких попыток разными способами сложить воедино все элементы, необходимые для создания и работы агентств в едином кодифицированном и общедоступном правовом пространстве, (см., например, Регламент Совета (ЕС) № 58/2003 от 19 декабря 2002 г. о положении исполнительных агентств, которым вверен ряд задач по управлению программами Сообщества - Приложение 4).⁶ И хотя эта модель не считается образцом для подражания, преимуществом данного Регламента является всесторонний учет всех аспектов, подлежащих регулированию. Помимо прочего существует очень высокая вероятность того, что этот Регламент будет использоваться в качестве стандартного нормативного акта всеми членами ЕС. Поэтому текст данного Регламента приводится в приложении к докладу.

Демократическая система публичной отчетности позволяет преодолеть парадокс коммунистической автономии в сфере организации и функционирования государственных административных органов, но одновременно порождает другие проблемы, которые вместе с возможными решениями, более или менее реалистичными, нашли отражение в докладе на примере ряда стран, ставшими членами ЕС до 2004 года. В этих странах остается нерешенной одна серьезная проблема – создание общей организационно-правовой базы для административных органов, которая бы уравновешивала управленческую автономию и публичную отчетность политических и административных органов. Подобная правовая архитектура должна опираться на четкие и ясные правила, исключающие возможность самоуправства, но одновременно обеспечивающие законные дискреционные полномочия при принятии управленческих решений.

Дополнительную информацию о докладе можно получить у г-на Франсиско Кардону, старшего советника программы «Sigma» (francisco.cardona@oecd.org).

⁶ Данный Регламент был опубликован в Официальном журнале Европейских Сообществ (*Official Journal of the European Communities*, n° L 11 of 16 January 2003, pp. 1-8). К сожалению, Регламент не был переведен на языки новых членов ЕС, так как он был опубликован до мая 2004 года.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОГРАММА SIGMA.....	2
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
1. ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА, МОДЕЛИ, РЕФОРМА И НАИМЕНОВАНИЯ.....	8
Европейские модели государственного устройства.....	8
Использование иностранных моделей и практик для проведения реформ.....	9
Агентства, правительство «на расстоянии вытянутой руки» и лингвистические сложности.....	11
2. ТИПЫ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР ПРИ ВНУТРИСИСТЕМНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ.....	13
а) Концептуальные предпосылки организации и функционирования центральных государственных административных органов.....	13
б) Причины организационной специализации и агентствитизации.....	16
в) Типы специализированных организаций, агентств и служб.....	25
г) Делегирование административных полномочий как альтернатива агентствитизации?.....	26
3. СОЗДАНИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР.....	28
а) Конституционные и политические ограничения.....	28
б) Нормативно-правовая база для создания специализированных организационных структур 29	
в) Разработка институциональных основ и инструментов управления для специализированных организационных структур.....	31
г) Обеспечение согласованного управления специализированными организационными структурами.....	35
д) Возможности реформирования или ликвидации специализированных организационных структур при изменении условий.....	37
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	39
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.....	42
ПРИЛОЖЕНИЕ 3.....	54
ПРИЛОЖЕНИЕ 4.....	69

1. ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА, МОДЕЛИ, РЕФОРМА И НАИМЕНОВАНИЯ

Европейские модели государственного устройства

Когда речь заходит об организации государственной административной системы, то выясняется, что общее понимание моделей, институтов и концепций зачастую считается не требующим доказательств, тогда как в действительности доминирующую роль играют стереотипы и неверные толкования, что становится заметным, когда должностные лица и политические руководители при обмене мнениями выходят за строго определенные границы какой-либо сферы государственной политики. Консультанты по вопросам управления, равно как и многие теоретики, ничуть не лучше умеют обращаться с инструментарием сравнительного анализа, поэтому необходимо обратить внимание лиц, ответственных за разработку государственной политики, на некоторые ключевые понятия и явления, которые нужно учитывать при подготовке реформы государственной административной системы.

Практики часто оперируют термином «модели», а социологи, знакомые с категориями Макса Вебера, предпочитают «идеальные типы». Общим для этих терминов, обозначающим упрощенное описание реальности для целей анализа и оценки, является то, что они легко вводят в заблуждение слушателей и читателей, заставляя их поверить, что любой способ описания или анализа должен ими восприниматься как обязательное предписание (надо следовать модели, воспринимаемой как идеальный, т.е. наилучший по форме образец). Во избежание подобной опасности исследователи, политические руководители, официальные лица и журналисты предпочитают термин «парадигма», смысл которого ясен только тем, кто знаком с его этимологией⁷, а на самом деле это «слово, которое слишком часто используют те, кто хочет, но не может придумать ничего нового».⁸

Термин «парадигма» часто используется в контексте того, что принято называть «сменой парадигмы»⁹, т.е. изменений в доминирующей концепции или модели, поэтому это слово пользуется особой популярностью у авторов, пишущих о реформах и управлении изменениями. Авторы многих публикаций на тему агентствитизации говорят о «смене парадигмы» в структуре организации органов государственного управления. Хотя данное утверждение, возможно, правомерно применительно к отдельным странам (особенно к Великобритании 1980-х годов), не существует эмпирических данных о том, что это верно для всех или для большинства стран ОЭСР, поскольку многие организационные формы, рассмотренные в рамках дискуссии о «распределенном управлении», существуют последние 50 или 100 лет и дольше.

Тем не менее, важно понимать, что большинство западноевропейских систем государственного устройства действительно формировались в 19-м и 20-м веках по образцам, достаточно схожим,

⁷ Слово «парадигма» происходит от греческого слова *παράδειγμα*, означающего «шаблон» или «образец», производного от слова *παράδεικνυμι*, означающего «демонстрировать».

⁸ Мервин Аллистер Кинг, бывший заместитель главы Банка Англии (Mervyn Allister KING, former Deputy Governor, Bank of England) (источник *Wikipedia, the Free Encyclopaedia*, <http://en.wikipedia.org>).

⁹ Впервые фразу «смена парадигмы» использовал Томас Кун в значении катализатора научной эволюции, но она была неверно истолкована. “Эту фразу стали неверно употреблять в «маркетинговых» дискуссиях, и в этом контексте она зачастую воспринимается как бессмысленный набор слов. Эта ошибка получила настолько широкое распространение, что Лари Траск в своей книге «Осторожно: ошибка!» (*Mind The Gaffe*) рекомендует эту фразу нигде и никогда не употреблять и осторожно относиться к любым печатным изданиям, в которых она встречается» (источник *Wikipedia, the Free Encyclopaedia*, <http://en.wikipedia.org>).

чтобы их воспринимали в качестве «европейской стандартной модели государственного устройства», которая в корне отличается от шведской и американской моделей.¹⁰ Американская модель структурирована одновременно на федеральном уровне и на уровне штатов в соответствии с распределением властных полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти («президентско/парламентская» модель) и отражает важную роль суда в государственной системе США, чего нет в европейских странах.

Францию, Германию и Великобританию наиболее часто называют основателями европейских моделей государственного устройства, хотя они далеко не единственные государства, которые можно назвать архетипами западноевропейских систем государственного управления. Австрийская система, оказавшая заметное влияние на страны Центральной Европы и северную Италию в 19-м столетии, обладает рядом существенных специфических черт, отличающих её от системы Германии. Помимо прочего, многие из элементов административных систем вышеупомянутых трёх государств соотносимы с их относительно большими размерами – в плане территории и, что более важно, в плане населения – и поэтому неактуальны для относительно малых стран. И хотя у каждой из этих малых стран система государственного устройства имеет индивидуальные особенности (особенно в Нидерландах), в целом на них оказали значительное влияние государственные системы их более крупных соседей.

Исключение составляют страны Северной Европы. Финляндия и Швеция сохранили уникальные черты своих административных систем, а Дания и Норвегия заимствовали как элементы шведской модели, так и некоторые элементы стандартной европейской модели. В Швейцарии сложилась уникальная система государственного управления, во многом благодаря федеративной форме государственного устройства и конституционному режиму – это ни парламентская система, как в остальных европейских странах, ни президентско/парламентская система, как в США — а также в силу повсеместного полупрямого демократического управления. Из-за уникальности швейцарской системы её трудно считать источником вдохновения для реформы системы государственного управления.

Италия служит особенно интересным примером, потому что административное устройство Королевства Италия после объединения страны в 1864 году было полной копией системы Королевства Пьемонт-Сардиния, которая в свою очередь была создана по модели французской административной системы в первые десятилетия 19-го века. После объединения Италии структуры управления создавались по единому шаблону, но совершенно в разных контекстах в плане культуры и органов государственного управления. На севере, в Ломбардии и Венето, имелся опыт эффективного, но чужеземного и автократического управления австрийской администрации. На юге существовала неразвитая и неэффективная административная система в рамках реакционного, автократического и коррумпированного режима Бурбонов в Королевстве обеих Сицилий. В центральных областях Италии существовали разнообразные формы государственного управления, сочетавшие традиции городского правления и наследие старинного противостояния гвельфов и гибеллинов (т.е. сторонников Императора и сторонников Папы), что в некотором смысле объясняет сохранившуюся до наших дней слабость итальянской государственной административной системы.

Использование иностранных моделей и практик для проведения реформ

Обмен «передовой практикой» между политическими руководителями и высшими должностными лицами разных стран служит серьезным источником вдохновения при планировании политических реформ наряду с планами реформирования, разработкой которых занимаются государственные ведомства, ответственные за предоставление государственных услуг, консультаций о методах

¹⁰ См. Jacques Ziller (2001), “European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces” in *Parliamentary Affairs*, pp. 102-119.

управления и публикацию научных исследований о государственно-административном устройстве и управлении государственными учреждениями.

Наличие множества разнообразных «источников вдохновения» позволяет расширить перечень примеров и точек зрения, с помощью которых можно создать более совершенные системы государственных служб. С другой стороны, они еще больше размыывают понятийно-концептуальные границы и усиливают неопределенность восприятия реальных организационных структур, правил и функций, что в свою очередь легко превращается в предлог для проведения поспешных реформ и для пассивного сопротивления изменениям.

В рамках ЕС обмен «передовыми практиками» считается главным инструментом «открытого метода координации», занимающего центральное место в «Лиссабонской стратегии», принятой в 2000 году и нацеленной на превращение ЕС к 2010 году *«в самую конкурентоспособную и динамично развивающуюся на основе знаний экономическую систему в мире, ... способную обеспечить устойчивый экономический рост, увеличение числа и качества рабочих мест и повышение социальной сплоченности»*.

Не вдаваясь в подробное описание всех достоинств этой Стратегии и *открытого метода координации*, необходимо отметить, что они способствовали усилению давления на государственных должностных лиц и политических руководителей стран-членов ЕС, вынуждая их описывать свои достижения в организации государственных органов в наиболее благоприятном свете (это в первую очередь касается «старших» членов ЕС) и демонстрировать позитивное отношение к идее заимствования организационных методов и форм, признаваемых более эффективными, у других стран-членов ЕС. К сожалению, очень часто подобные решения принимаются в сжатые сроки и без проведения сравнительного анализа.

Для использования результатов тщательно проведенного сравнительного исследования при проведении институциональной реформы, по мнению Беблави (2001), необходимо иметь искреннюю заинтересованность в обеспечении внутренней непротиворечивости создаваемых институтов и агентств. Внутренняя непротиворечивость подразумевает взаимодействие фактических правил, регулирующих деятельность агентства, и поведенческих стимулов для достижения эффективного, результативного и ответственного функционирования организации. Другими словами, важно не механически перенести на свою почву институт иностранного государства, а проанализировать соответствие любой институциональной структуры, как национальной правовой системе, так и неформальным правилам той страны, в которой должны укорениться заимствованные институты.

Рассуждая об институциональном строительстве, реформировании и управлении изменениями в системе государственных административных органов, необходимо рассматривать опыт и примеры иностранных государств в контексте их правовых, политических и социальных систем. Это не только позволит лучше понять соответствующие практики, но и определить, нужно ли вообще их импортировать или копировать. Иностранные модели и подходы действительно могут быть использованы в качестве стимулов для привлечения в политику, на государственную службу, в определенные отрасли экономики и в сферу гражданского общества реформаторов, имеющих общую и/или конкретную заинтересованность в повышении эффективности работы государственной административной системы, но эти иностранные модели и подходы должны быть инкорпорированы в общую стратегию реформы и управления изменениями, обеспечивая внутреннюю непротиворечивость, о которой говорилось выше.

Но справедливо и обратное. Внедрение иностранных моделей и подходов может вызвать реакцию со стороны наиболее консервативных элементов, как в обществе, так и в системе государственной службы, способных использовать националистические настроения в качестве оружия в борьбе против реформ, чреватых для них понижением статуса. Помимо прочего, внедрение иностранных моделей и подходов может привести к маргинализации лучших профессионалов в сфере

государственной службы и лучших экспертов в сфере политики, административного управления, экономики и гражданского общества. Первый сценарий возможен в том случае, если внедряемые модели и подходы покажутся слишком «иностранными» для существующей системы и культуры, а вытеснение национальных талантов может произойти в том случае, если применение иностранного опыта вместо национальных подходов создаст впечатление, что собственные политические руководители, желающие реформировать государственную систему, не достаточно хорошо её знают. Этот двусторонний эффект от применения иностранных моделей и подходов становится еще более явным при использовании иностранного опыта в ходе разработки и/или проведения организационных реформ.

Если политические руководители считают полезным и приемлемым использование принципа «большого взрыва» в процессе управления изменениями, то применение иностранных моделей и практик может оказаться целесообразным на начальном этапе при разработке сценариев и планов проведения реформы. Но все равно существует серьезная опасность того, что некоторые существенные факторы, обеспечивающие надлежащее функционирование иностранной системы, не будут учтены либо их просто невозможно воспроизвести в стране, где эти реформы должны произойти.

Если же, наоборот, процесс реформирования предусматривает участие всех или, по крайней мере, большинства заинтересованных должностных и иных лиц, иностранные модели и практики могут оказаться полезными. Нужно очень тщательно провести отбор таких практик и моделей; их следует отбирать не столько за очевидные преимущества, сколько за пригодность к импорту, при этом также следует учитывать схожесть культурных и организационных обычаев в стране-«экспортере» и в стране-«импортере». Еще одна серьезная проблема состоит в том, что параметры, которые воспринимаются схожими, на самом деле могут обуславливаться стереотипами или историческими элементами, которые слишком далеко разошлись в процессе эволюции, чтобы сохранить подлинную общность.

Агентства, правительство «на расстоянии вытянутой руки» и лингвистические сложности

Некоторые публикации по теме, которой посвящен этот доклад, обращают внимание на лингвистические сложности, возникающие при анализе и сравнении организационных и функциональных аспектов систем государственного управления. Иногда исследователи пытаются включить в свои работы перечень наименований, используемых в различных странах¹¹, и даже дополнить его соответствующими толкованиями¹². Однако, единого и согласованного глоссария понятий и терминов, описывающих организационную структуру государственных административных органов, нет ни в странах ОЭСР, ни в странах-членах ЕС – хотя бы для целей статистики. Поэтому необходимо с особой осторожностью относиться к любым публикациям об организации системы государственного управления с целью проведения политических реформ, и это предупреждение в равной степени касается и этого доклада.

Помимо всего прочего, применение иностранных моделей и практик очень легко вводит в обиход модные словечки и ярлыки. Этому способствует тот факт, что английский язык, на котором написано подавляющее большинство академических статей и политических отчетов, не является для их авторов родным. Следует отметить, что и англоязычные специалисты в области общественного управления и государственного устройства из разных стран в одни и те же слова вкладывают разный смысл.

Одним из наиболее удачных примеров служит слово «агентство» (“agency”), поскольку центральное место в докладе отведено обсуждению феномена «агентствитизации»

¹¹ См. в особенности доклад ОЭСР *Distributed Public Governance...*, см. выше сноску 2.

¹² Например, Sigma (2001), *Organisation of the Public Administration*, OECD, Paris.

(“agencification”). В Великобритании и, в значительной мере, в англоязычных странах Содружества термин «агентство» за последние два десятилетия приобрел популярность и используется для общего обозначения организационных структур в системе государственно-административных органов, обладающих некоторой управленческой автономией. Ключевой фразой здесь является «удаленность на расстоянии вытянутой руки» от министра. Наверное, следует сказать, что физически находиться на расстоянии вытянутой руки от кого-то означает находиться настолько близко, что он может вас поймать, схватить или ударить, что, по-видимому, не лучшим образом отражает идею независимости. Некоторые высшие руководители британских агентств любят подчеркнуть, что они действительно чувствуют себя на расстоянии вытянутой руки от Министерства финансов, когда оно сокращает им объемы кредитования. При этом слово «агентство» в британском контексте используется для обозначения организационной структуры, которая отличается от «традиционной» иерархии департамента министерства. Только совсем недавно утвердилось различие между «исполнительными агентствами», с одной стороны, и «вневедомственными государственными органами», с другой, ограничив сферу применения термина «агентство».

А в США, особенно на уровне федерального правительства, термин «агентство» используется применительно ко всем типам административных органов. Он обозначает департаменты, организованные по принципу иерархии и возглавляемые политическими руководителями, которые входят в состав исполнительного аппарата президента (и обычно называются секретарями), и в этом смысле они очень схожи с традиционными европейскими департаментами министерств (в Великобритании и в странах континентальной Европы). Этот термин также используется применительно к автономным органам, выполняющим регуляторные или исполнительные функции и созданным по решению либо Конгресса, либо Президента США. Таким образом, в США термин «агентство» вообще не подразумевает какой-либо автономии административного органа, что в свою очередь свидетельствует о том, что некоторые публикации по политологии и праву сильно переоценивают существование автономных агентств в структуре правительства США. Организационные структуры, которые принято называть регуляторными или независимыми агентствами (или, иногда, службами) в изданиях о государственных учреждениях и административных органах, издаваемых за пределами США, в самих США обычно именуется «федеральными комиссиями» (или «государственными комиссиями»), а в Канаде некоторые аналогичные институты называются «административными трибуналами», что еще больше усиливает терминологическую путаницу.

Еще одним показательным примером служит смысловое различие между понятием «делегация» (delegation), обозначающим передачу властных полномочий органам, юридически принадлежащим системе центральных государственных органов, и понятием «деволюция» (devolution), обозначающим передачу властных полномочий органам, юридически отделенным от системы государственных административных органов.¹³ Это смысловое различие совершенно приемлемо, но оно не основывается на едином и общем понимании значений терминов «деволюция» и «делегация», как в английском языке, так и в других языках, и может быть подвергнуто критике за чрезмерное внимание юридическим критериям, таким, например, как правосубъектность организации или правовой статус учредительного документа (парламентский акт в случае деволюции полномочий и административный акт применительно к делегации полномочий). С другой стороны, преимущество разграничения этих терминов состоит в том, что оба понятия имеют четкие определения и сферы употребления и мгновенно соотносятся с выбранной схемой реформирования организационной структуры управления.

¹³ Например, PUMA (2001), *The Governance of the Wider State Sector: Principles for Control and Accountability of Delegated and Devolved Bodies*, OECD, Paris (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

2. ТИПЫ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР ПРИ ВНУТРИСИСТЕМНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

В этом разделе доклада рассматривается типология указанных организационных структур, чтобы помочь разработчикам политических стратегий правильно использовать существующие иностранные модели и передовые практики. Организационные структуры в составе государственной системы органов управления по-разному формировались в различных странах и в различные периоды времени в результате расширения административной среды, т.е. увеличения числа людей, выполнявших административные и государственные функции, а также в результате диверсификации государственных административных функций.

С другой стороны, некоторые организационные структуры появились, и до сих пор появляются, в связи с личными предпочтениями власть предержащих - политиков или государственных служащих. Например, европейские монархии долгое время предпочитали государственные системы, внутренняя специализация которых в большей степени основывалась на географических интересах и в меньшей степени - на функциональных критериях, при этом главным критерием функциональной специализации были принципы финансирования. В ряде стран некоторые организационные подразделения (департаменты министерств или иные органы) до сих пор продолжают работать по географическому, а не по функциональному принципу.

В силу этих обстоятельств, а также при отсутствии общепринятой терминологии в сфере государственного управления и государственного администрирования, довольно сложно составить простое, но исчерпывающее описание организационных форм центральных органов государственного управления, не говоря уже о местных и региональных системах самоуправления. Тем не менее, некоторая информация о концептуальной общности исходных предпосылок может оказаться весьма полезной.

а) **Концептуальные предпосылки организации и функционирования центральных государственных административных органов**

Концептуальные предпосылки организации и функционирования центральных государственных административных органов - это всего лишь результат последующей реконструкции фактов (моделей, идеальных типов или парадигм), а не заранее проработанная концепция. В некоторых случаях можно сказать, что эти структуры и процедуры появились согласно плану конкретного реформатора, как, например, прусская и французская административные системы, которые были реорганизованы в начале 19-го века соответственно бароном фон Штейном и Наполеоном Бонапартом, или в менее очевидном случае реорганизации английской системы государственной службы в середине того же столетия под влиянием Маколея. Было бы ошибкой пытаться найти здесь какую-то общую и подробно описанную концепцию, так как успех этих реформаторов в первую очередь был обусловлен тем, что они смогли инкорпорировать в существующие общественные и государственные структуры и культуры некоторые из революционных изменений своего времени.

Не так давно некоторые реформы в сфере организации административных органов позиционировались в качестве реформ, основанных на более или менее проработанной концепции (например, создание исполнительных агентств в рамках реформы дальнейшего развития (Next Steps) 1987 года в Великобритании). Но и в этот раз речь шла не об общей концепции организации и функционирования центральных органов государственно-административной системы, а, в лучшем случае, о концепции формирования структуры конкретного типа. К недавним примерам такой частичной концептуализации можно отнести Регламент ЕС об исполнительных агентствах (см. Приложение 4). В свете вышесказанного имеет смысл более подробно рассмотреть

концептуальные основы двух европейских моделей государственного управления, имеющих непосредственное отношение к проблеме агентствитизации.

Европейская стандартная административная модель, представленная главным образом государственно-административными системами Британии, Франции и Германии, но наблюдаемая и в ряде других западноевропейских стран, за исключением государств Северной Европы и Швейцарии, представляет собой интегрированную иерархию в рамках организационной структуры министерства (или департамента). Этот тип административного устройства часто называют «административной моделью Вебера» (“*Weberian model of administration*”). Но это дезориентирующее название, так как в нем имплицитно содержится директивная концепция, тогда как написанные Максом Вебером сто лет назад работы представляют собой аналитические обзоры практик и подходов, применявшихся в вышеупомянутых странах и в США, поскольку в то время они были крупными современными державами. В этой модели начальным звеном в иерархической цепочке является высокопоставленный политический руководитель, а конечным звеном – служащий низового подразделения. Общая концепция основывается на вертикальном разграничении предметов ведения между министерствами и внутри министерств. Подобная организационная структура может функционировать при наличии четко определенной линии соподчинения применительно к полномочиям по принятию решений и отчетности, при наличии системы дисциплинарных полномочий и санкций и парламентского надзора за деятельностью политических деятелей. Она естественно дополняется принципом ответственности правительства и министров перед парламентом, анонимностью служащих низового звена и жесткой системой контроля за информацией, которая должна оставаться в рамках административной структуры и гарантировать ответственность министра за действия подотчетных ему/ей должностных лиц. И хотя эта модель описывает административную систему в целом, она никогда не препятствовала существованию автономных государственных органов (например, *établissements publics* во Франции и *öffentliche Anstalten* в Германии), наделенных специальными функциями. Логика организации системы обусловлена самой иерархией и отражается в стандартном составе коллективных органов управления, в типах должностных лиц, выбираемых на высшие руководящие должности, и в общем нормативно-правовом поле.

Шведская модель государственных органов, сформированная главным образом в начале 19-го века, демонстрирует совершенно иной подход. В её основе лежит горизонтальное разграничение двух миров. С одной стороны - правительство и министры, ответственные за разработку общего политического курса, распределение бюджетных средств, надзор за реализацией политических решений и рассмотрением жалоб граждан, не согласных с вынесенными административными решениями. С другой стороны - автономные административные учреждения или агентства, ответственные за исполнение законов и, следовательно, за повседневное соблюдение политики действующего правительства, при этом эти административные учреждения находятся под защитой Конституции, запрещающей вмешательство извне какого-либо государственного лица в их процесс принятия решений (см. Приложение 3, в котором более подробно описаны конституционные требования). Публичная отчетность этих агентств обеспечивается не посредством применения иерархических и дисциплинарных полномочий, а путем прямой подотчетности их руководителей парламенту и обществу. Этот порядок, в свою очередь, обусловлен принципом прозрачности в отношении доступа к документам и свободой печати, подкрепленные институциональной гарантией омбудсмена Европейского бюро по гражданским правам, являющегося независимым делегатом парламента, который правомочен инициировать гражданско-правовые иски и уголовное преследование в отношении государственных должностных лиц.

В течение последних двадцати лет 20-го века все больше стран, чьи государственно-административные системы были организованы по так называемой *стандартной европейской модели*, стали осуществлять реформы, предусматривающие четкое разграничение уровня принятия политических решений от уровня их реализации или управления. Разработка политической стратегии считалась основной задачей министерств/департаментов, тогда как ответственность за

исполнение политических решений или управленческих задач возлагалась на различные «агентства». Именно в отношении этой системы стал применяться термин «смена парадигмы», который критиковался выше. Отнесение существующих систем государственного устройства либо к *стандартной европейской модели*, либо к *шведской модели* может оказаться полезным для понимания существующей между ними разницы в подходах к формированию организационных схем и процедур исполнения политических решений, однако, при реформировании государственно-административной системы, возникает серьезная опасность чрезмерно упрощенной оценки реальной ситуации и, как следствие, игнорирования роли некоторых фундаментальных элементов системы. Даже при сравнении трёх основных исторических примеров применения *стандартной европейской модели* государственного устройства достаточно указать на ряд отличий в системах Франции, Германии и Великобритании, чтобы понять, что для успешного обмена опытом и практиками между этими тремя государствами, с одной стороны, и между ними и третьими странами, с другой, понадобится целый ряд официальных разъяснений.

Административная система Франции в течение полутора веков опиралась на «функционально децентрализованные» организационные структуры (*établissements publics*), правовой статус которых отделяет их от центральных, региональных и местных органов управления. Поскольку эквивалентом французского *établissement public* в Германии является *öffentliche Anstalt*, в течение длительного времени было сложно установить их аналог в государственной системе Великобритании.

Степень управленческой автономии различных *établissements public* очень разная ввиду значительной детализации законов и нормативно-правовых актов, на основании которых эти органы учреждаются и которым они обязаны неукоснительно следовать. Их автономия также зависит от объема надзорных полномочий должностных лиц, ответственных за сектор государственной политики в соответствующих министерствах. Поэтому административную систему Франции нельзя втиснуть в рамки простой модели иерархически организованных министерств.

Административная система Великобритании в течение более ста лет применяет принцип делегирования полномочий по исполнению государственной политики местным органам управления. Эта система предполагает двойную подотчетность руководителей местных органов управления: они отчитываются перед выборными советами, с одной стороны, и перед центральным правительством в Лондоне, с другой (за исключением Шотландии и Уэльса после принятия Актов о деволюции в 1998 году). Значительное число функций, которые во Франции исполняют центральные (или местные) *établissements publics*, в Великобритании выполняют должностные лица местных органов управления. Следует, однако, отметить, что во Франции, в отличие от Великобритании, основные функции социального государства по обеспечению общественной безопасности всегда осуществлялись специализированными государственными органами, а не министерскими структурами.

О Германии достаточно сказать, что это государство исполнительного федерализма. Принципиальным моментом является то, что исполнением федерального законодательства и федеральной политики занимаются администрации земель (*Länder*). Как и во Франции, основные функции социального государства по обеспечению общественной безопасности традиционно не входят в круг полномочий государственно-административных органов. Однако не стоит забывать о том, что в отличие от Великобритании и Франции, государственно-административные системы которых последовательно развивались в течение двухсот лет, административная система Германии претерпела радикальные изменения в 1945 году после отделения Пруссии – земли, составлявшей две трети территории и населения всей страны. Поэтому с точки зрения государственно-административного устройства германский федерализм 1870-1933 годов сильно отличался от германского федерализма образца 1949 года.

Чтобы лучше понять, почему эти три системы в течение столь длительного времени успешно справлялись со своими функциями, следует принять во внимание тот факт, что государственно-административная система Франции в значительной степени зависела — с конца 18-го века — от работы инженеров, строителей дорог и мостов, управляющих лесными и земельными угодьями, которые традиционно объединялись в профессиональные корпорации (корпуса) со своими школами и системами служебного роста. Административная система Германии, построенная по прусскому образцу, традиционно зависела от юристов (поговаривали даже о монополии юристов (“*juristenmonopol*”) в сфере государственной службы Германии). А британская система традиционно опиралась на высших государственных служащих, представленных главным образом «генералистами» (“*generalists*”), которые были выпускниками лучших университетов, политическими советниками и руководителями департаментов министерств, и в меньшей степени — на «специалистов» (“*specialists*”), получивших специальное техническое образование, включая юридическое, и осуществлявших государственную политику либо в рамках структуры соответствующего департамента, либо на должности руководителей местных органов управления.

Именно эти особенности объясняют, например, почему во Франции, начиная с первой половины 19-го века, большой популярностью пользовались внешний подряд и государственно-частные партнерства (*concession de service public, concession de travaux publics, etc.*), а в двух других странах они получили столь широкого распространения. Во Франции в органах государственной гражданской службы было очень много инженеров, способных подготовить сложные в техническом отношении контракты между государственными органами и частными партнерами и отслеживать их исполнение, при этом непосредственным исполнением контрактов занимались их коллеги из частных компаний.

По той же причине в середине 1990-х годов, после некоторого сопротивления ввиду предположительно «англосаксонского» происхождения, модель независимых регуляторных органов для инфраструктурных компаний и служб легко вписалась в структуру органов управления Франции, так как инженеры обнаружили, что данная модель обеспечивала еще более эффективную защиту их профессионального мастерства, этики и интересов, чем традиционно доминирующее положение инженеров в качестве руководителей отраслевых департаментов министерств или генеральных директоров государственных учреждений (“*établissements publics*”). В Германии же распространению таких независимых регуляторных органов воспрепятствовали конституционные ограничения, в значительной степени обусловленные юридической доктриной.

б) Причины организационной специализации и агентствитизации

Специализация функций управления в рамках государственного аппарата, как и в любой государственной или частной структуре, зачастую происходит путем распределения обязанностей и полномочий по принятию решений среди нескольких лиц. Затем эти люди группируются в составе организационных структур, которые наделяются совокупностью обязанностей и функций на более или менее постоянной основе. Обязанности и полномочия могут быть закреплены и за одним человеком — за членом правительства, выбираемым прямым голосованием или парламентом, либо за назначаемым госслужащим, — но их повседневное исполнение, если это не орган местного управления исключительно малого размера¹⁴, зависит от способа их делегирования другим лицам.

Существуют различные формы организации структур, равно как и различные способы руководства ими, что подразумевает большую или меньшую степень автономии в разных областях. Анализируя опыт государств-членов ЕС и иные государственные структуры стран ОЭСР, можно попытаться обобщить причины выбора того или иного типа организации. Необходимость некоторой

¹⁴ Например, во Франции есть около 20 тысяч коммун, число жителей каждой из которых не превышает 500 человек и в которых исполнительные властные функции осуществляет выборный мэр с помощью секретаря (“*secrétaire de mairie*”), которым обычно является учитель местной начальной школы и который частично ведет делопроизводство.

организационной автономии центральных органов государственного управления может быть обусловлена рядом причин¹⁵:

i. Стремление к эффективности:

Иногда эффективность понимается как быстрый, точный и квазимеханический перевод в действия воли политиков, стоящих во главе правительства и, вследствие этого, подотчетных парламенту. Такое понимание эффективности может способствовать точному определению иерархии публичной отчетности, например: быстрая и четкая передача инструкций; простая и ясная система обратной связи от руководителей, ответственных за исполнение этих инструкций; апелляционные механизмы для возврата решений высшему руководству в случае необходимости; и система индивидуальных стимулов и дисциплинарных санкций для обеспечения соблюдения нормативных требований.

Стремление к эффективности также может привести к созданию обособленных органов. В этом случае эффективность воспринимается как самостоятельная управленческая ценность, для достижения которой нужно отделить сферу управления от политики. *“Обособленность вкупе с дифференцированной структурой руководства позволяет специализировать функции и лучше сосредоточиваться на потребностях клиентов. Управленческая автономия, совмещенная в ряде случаев с дифференцированной структурой руководства, позволяет развивать культуру менеджериализма и сосредоточиваться на непосредственных и конечных результатах. Дифференцированная контрольная среда позволяет данному органу избежать необходимости исполнения некоторых обременительных административных и финансовых правил.”*¹⁶

ii. Потребность в технической/функциональной специализации:

Дифференцирование функций на основе технической специализации привело к возникновению в подавляющем большинстве государственных и частных организаций того, что Макс Вебер назвал «бюрократией», когда он описывал организационную систему, которая являлась — и до сих пор является — наиболее рациональным способом специализации. В её основе лежит не только вертикальная дифференциация подразделений в зависимости от специализации и профессионального опыта служащих этих подразделений, но и набор общих правил, стандартов и директив, регулирующих порядок исполнения политических решений, включая механизмы, позволяющие при необходимости отступать от этих правил, стандартов и директив. Два типа функциональной дифференциации деятельности органов правительства имеют особое значение для определения дифференцированных технических/функциональных потребностей.

Во-первых, разграничение функций разработки и исполнения политических решений. Чем сильнее осознается разница между этими функциями, тем сильнее желание предоставить большую автономию организационным структурам, ответственным за исполнение политических решений. Эта логика лежит в основе шведской модели государственного устройства и многих организационных изменений, осуществленных в середине 1980-х годов: основная идея такого подхода состоит в том, что разработкой политической стратегии должны заниматься выборные или назначаемые политические руководители и их советники, а претворять в жизнь эту стратегию должны технические специалисты и менеджеры. Примером такого подхода служит Регламент ЕС об исполнительных агентствах (см. Приложение 4).

Идею разграничения функций разработки и исполнения политических решений можно критиковать за чрезмерную упрощенность и игнорирование сложности разграничения этих двух процессов, с

¹⁵ Для авторов доклада *Distributed Public Governance* (см. выше сноску 2), за “организационными мотивами [предоставления] органам: i) дифференцированной структуры руководства; и/или ii) дифференцированной контрольной среды; и/или iii) некоторой управленческой автономии, - трех причин создания агентств”, стоят три мотива, например: 1. “повышение эффективности и результативности работы государственных органов, имеющих специализированные функции,” 2. “усиление легитимности и компетентности принятия решений” и 3. “‘скрытые’ причины их создания” (см. стр. 14-15).

¹⁶ *Distributed Public Governance*, p. 14.

учетом того, что граница между ними со временем меняется. Можно также добавить, что разработкой политической стратегии должны заниматься специалисты в этой области, которые приобретают знания и опыт благодаря повседневному участию в процессе исполнения политических решений, и что административное усмотрение — столь необходимое для административной деятельности — подразумевает возможность выбирать линию поведения, что оказывает влияние на процесс разработки государственной политики.

Идея разграничения функций разработки и исполнения политических решений, тем не менее, полезна тем, что концептуально обосновывает различия между политическими институтами, включая парламент и правительство, с одной стороны, и административными и судебными институтами, с другой. Степень автономии в разных политических областях варьируется в зависимости от относительной важности политического и технического элементов.

Во избежание создания неадекватных структур важно помнить о том, что имеет значение не столько форма организационных структур, сколько их отношение к регуляторной среде и к набору рабочих правил, предназначенных для обеспечения автономной повседневной работы организаций и общей координации процессов разработки и исполнения политической стратегии (см. ниже раздел 3).

Во-вторых, идея *разграничения регуляторной деятельности и функции предоставления товаров или услуг* становится все более популярной под влиянием «дерегулирования» и приватизационных процессов, начавшихся в середине 1980-х годов. В первую очередь это касается западноевропейских стран, в которых сектор государственного регулирования расширился за счет развития системы социального обеспечения и национализации предприятий после второй мировой войны. Идеология «оттеснения государства» призывает к снижению роли государства. Предполагается, что помимо разработки и реализации политического курса государство, естественно, будет играть основную роль в регулировании рыночных и общественных отношений, но в сфере предоставления товаров и услуг его участие должно быть минимальным и обуславливаться чрезвычайными причинами временного характера, к которым можно отнести сбой в работе рыночных механизмов.

Если же государственные организации все же участвуют в предоставлении рыночных товаров и услуг, они должны соблюдать правила конкуренции и вести торговлю по тем же правилам, что и частные компании.¹⁷ В силу этого наиболее подходящей организационной формой является бизнес-структура, которая может варьироваться в зависимости от конкретных целей и задач. Это считается аргументом в поддержку идеи о предоставлении значительной автономии организационным структурам, вовлеченным в указанную деятельность. Согласно программам наиболее либерально настроенных политических партий подобные организационные структуры нужно как можно скорее выводить в частный сектор, что также предполагает использование организационной модели, типичной для частного сектора.

Там где государство осуществляет регуляторную деятельность, оно использует инструменты, имеющие, по общему убеждению, подлинно общественную природу: правотворчество, разрешение споров,¹⁸ надзор, применение стимулов и санкций для обеспечения соблюдения установленных правил. Организационная форма регуляторной структуры может варьироваться в зависимости от

¹⁷ Это не новелла конца 20-го столетия, о чем говорит тот факт, что в начале 1921 года Верховный суд Франции постановил, что деятельность “*services publics industriels et commerciaux*” должна регулироваться нормами гражданского и коммерческого права и обычаями делового оборота (*Tribunal des Conflits*, 22 January 1921: *Société commerciale de l'Ouest africain*, дело *Bac d'Eloka*).

¹⁸ В системе административного права США и Великобритании под разрешением споров (“*adjudication*”) понимается вынесение решений по конкретным делам во внесудебном порядке, хотя в общем значении термин «*adjudication*» используется для обозначения деятельности судей и судов. В этом докладе данный термин используется в первом значении.

отраслевой специфики. Эта специфика наиболее очевидна в инфраструктурных отраслях и службах (телекоммуникации, железнодорожное сообщение, почтовая служба и т.д.), которые относительно недавно были приватизированы, при этом регулированием соответствующих рынков занимаются специализированные организации.

iii. Укрепление доверия общественности и заинтересованных лиц:

Исполнение регуляторной функции уполномоченным органом вовсе не подразумевает его автономности. На практике, в разное время и в разных странах использовались различные подходы, начиная с регулирования через соответствующий департамент министерства и заканчивая созданием более или менее специализированных автономных регуляторных организаций. Среди факторов, способствовавших усилению автономности регуляторных организаций, следует выделить техническую сложность сферы регулирования и необходимость укрепления доверия главных заинтересованных сторон. Однако интересам заинтересованных сторон противостоят обязательства, вытекающие из международных договоров и законодательства ЕС, а также необходимость соблюдать конституционные принципы.

В рамках административной системы ЕС автономия регуляторных органов укреплялась посредством создания серии агентств (по охране окружающей среды, по контролю за качеством продуктов питания, по медицинскому контролю и т.д.)¹⁹, в отношении которых не применяется Регламент ЕС об исполнительных агентствах (см. Приложение 4) и которые не входят в единую регуляторную систему, поскольку их деятельность, заинтересованные стороны, организационная структура и полномочия значительно отличаются и не соответствуют единому, общепринятому шаблону.

В рамках стандартной европейской модели государственно-административного устройства, основанной на парламентской системе, действует следующая цепочка публичной отчетности: должностные лица отчитываются перед членами правительства, последние – перед парламентом, а члены парламента - перед электоратом. В шведской модели государственного устройства используется иная система отчетности в силу утраты доверия к монарху со стороны шведской буржуазии на рубеже 18-го века, что, однако, не привело ни к ограничению полномочий монарха рамками почетных функций и созданию кабинета министров, как это произошло веком раньше в Великобритании, ни к упразднению монархии, как во Франции во время революции 1789 года. В Швеции произошел раскол в системе административных органов, которые были вынуждены принимать решения по каждому конкретному вопросу и которые пользовались доверием буржуазии, так как были независимы от монарха.

По той же причине — необходимости доверия со стороны общества и заинтересованных сторон вне зависимости от курса находящегося у власти правительства — Конгресс США позднее создает в критически важных областях независимые регуляторные органы, например, Федеральную комиссию связи. А в более широком контексте эта причина стимулировала создание независимых регуляторных органов в конкретных отраслях, например, в сфере инфраструктурных компаний и служб либо в сфере защиты конкретных прав граждан, таких, например, как право на невмешательство ни частных, ни государственных организаций в частную жизнь граждан.

Авторы доклада ОЭСР о распределенном государственном управлении (*Distributed Public Governance*) эти причины обсуждают в разделе под общим названием «Усиление легитимности и компетентности принятия решений» (*“Improving the legitimacy and expertise of decision-making”*)²⁰, предварительно разбив их на три подгруппы:

“Независимость государственной политики: для некоторых функций (таких, как распределение грантов или льгот, регулирование экономической деятельности, надзор со стороны профессиональных

¹⁹ См.: http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_en.htm.

²⁰ *Distributed Public Governance*, p. 14.

органов за профессиональными видами деятельности либо за действиями правительства, относящихся к компетенции этих органов) и некоторых институциональных структур дифференциация организационных форм может способствовать усилению независимости от непрекращающегося политического или бюрократического влияния и указывать на изменения. В целом для таких изменений нужны дифференцированная структура руководства, некоторая степень управленческой автономии и дифференцированная контрольная среда.

Дифференцированная структура руководства в сочетании, в ряде случаев, с некоторой управленческой автономией позволяет гражданам или специалистам-профессионалам участвовать в процессе принятия государственных решений.

Дифференцированная структура руководства в сочетании, в большинстве случаев, с некоторой управленческой автономией способствует созданию совместных партнерств между организациями в составе общенациональной системы органов управления и между организациями, принадлежащими разным уровням системы государственного управления.”

iv. Исполнение международных обязательств:

В большинстве случаев, число которых продолжает расти, наиболее очевидная причина создания специализированных организаций связана с международными обязательствами, возникающими из участия в международном договоре. Это справедливо в отношении ряда технических областей, таких как гражданская авиация или метеорология, где участие в международном договоре влечет за собой обязанность создать соответствующее агентство, наделенное рядом специфических полномочий, но это также относится и к сфере гражданских прав, где международные договоры зачастую имплицитно подразумевают создание наблюдательного агентства, и к сфере охраны окружающей среды. В странах-членах ЕС возрастающее число отраслевых политических инструментов — регламентов или директив — имплицитно или эксплицитно обязывает правительства этих стран создавать специальные организации либо для реализации соответствующих общих политических решений, либо для регулирования отрасли, открываемой для конкуренции со стороны операторов из других стран ЕС.

Точное описание организационной формы специализированного органа или агентства, создаваемого в результате обязательств перед международным сообществом или перед ЕС, редко содержится в международном договоре, регламенте или директиве ЕС. Чаще всего, особенно в случае с правовыми инструментами ЕС, в них подробно прописываются поставленные цели, круг полномочий, иногда – механизмы и инструменты, подлежащие применению (особенно если речь идет об управлении денежными средствами, поступающими в бюджет ЕС или выплачиваемыми из него), а также виды гарантий, которые должны быть предоставлены общественности и заинтересованным сторонам. Иногда подобные процессуальные обязательства вытекают не из письменного положения договора, а из решения Европейского суда.²¹ Наличие большого числа конкретизированных обязательств может имплицитно указывать на необходимость создания какого-нибудь независимого регуляторного органа, но соответствующие правовые положения все же оставляют политикам возможность выбора.

Эту возможность выбора новые члены ЕС зачастую недооценивают или вовсе не замечают по причине того, что в период подготовки к вступлению в ЕС представители Европейской Комиссии и их коллеги в странах-кандидатах на вступление в Союз главным образом использовали уже описанные модели агентств или государственных органов, словно следуя предписанию выбрать одну, а не другую модель. Такой подход имеет свои преимущества, поскольку ускоряет процесс

²¹ В качестве примера можно сослаться на одно из старейших процессуальных обязательств – обязанность объяснять причины принятых государственным органом решений и создавать средства судебной защиты для возможного пересмотра этих решений, чтобы граждане европейских государств могли осуществлять свои права, вытекающие из запрета дискриминации по национальному принципу, введенного в 1987 году (15/10/1987 дело 222/86 *Unectef / Heylens*).

принятия решений и создания надлежащих органов, но при этом довольно часто «создаваемые формальные структуры лишены содержания»²².

v. *Исполнение конституционных требований:*

В некоторых случаях принципы организации государственно-административной системы предусмотрены конституцией (см. ниже раздел 3а). Подобные конституционные требования либо обусловлены конкретным историческим опытом, либо отражают взгляды авторов конституции на формирование передовой административной системы. В зависимости от времени написания текста конституции, степени детализации конституционных положений и строгости порядка внесения в них изменений и дополнений конституционные требования могут либо закреплять в основном законе государства принципы и критерии, рассмотренные выше, либо стоять особняком от реальных или предполагаемых нужд разработчиков государственной политики. Таким образом, конституции могут служить как подспорьем для создания хорошей административной системы, так и предлогом сопротивления изменениям или препятствием на пути реформ. Однако было бы ошибкой на этом основании считать, что «закон» или «публичное право» сами по себе являются препятствиями для реформ²³.

vi. *Реакция на изменение политического курса партии или попытка обойти правила бюджетной и кадровой политики:*

Среди причин, обуславливающих выбор конкретной организационной структуры из числа возможных вариантов, следует указать реакцию на изменения партийной политики — в зависимости от страны и времени принятия соответствующего решения. Авторы доклада ОЭСР о распределенном государственном управлении приводят две группы причин²⁴.

В разделе «Усиление легитимности и компетентности принятия решений» авторы отмечают, что выбор автономного агентства в качестве организационной структуры может способствовать снижению влияния партийной политики на государственно-административные органы: *“Последовательность государственной политики: дифференцированная структура руководства обеспечивает последовательность государственной политики применительно к некоторым видам функций государственного управления в силу того, что порядок назначения главы руководящего органа (президента и, в ряде случаев, членов совета) может быть обособлен от политического цикла”*. С другой стороны, те же авторы в разделе «‘Скрытые’ причины их создания» отмечают, что выбор в пользу автономного органа может быть случайным следствием политических решений партийного руководства:

“Похуже, что только в последние годы агентства стали создаваться в результате тщательно продуманных решений о делегировании полномочий обособленным органам государственного управления. В ряде случаев, когда в тексте нет указания на причины создания агентств, это может быть [...] просто потому, что они были созданы в ответ на конкретные политические обстоятельства того времени, а не в ходе последовательной программы реформирования руководящих органов. С другой стороны, указанные причины, возможно, не отражают реальной политической динамики, повлекшей за собой создание агентств. Агентства могут создаваться в угоду политическим союзникам, для оказания политической поддержки конкретным фракциям либо для обеспечения возможности секвестра государственных активов или ресурсов’.

²² Формулировка Божана Бугарича - Bojan Bugarič (2006), *‘The Europeanisation of National Administration in Central and Eastern Europe: Creating formal structures without substance?’* в : Wojciech Sadurski, Jacques Ziller and Karolina Żurek (eds.), *After Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, pp. 195-223. См. также Miroslav Beblavý, *‘Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems they have raised in Central and Eastern European Countries’*, цитаты приведены выше.

²³ См. Jacques Ziller, (2005) *‘Public Law: a Tool for Modern Management, Not an Impediment to Reform’*, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, no. 2 June 2005, pp. 267-277.

²⁴ *Distributed Public Governance*, pp. 14-15.

vii. *Уход от административно-правовых ограничений*

Наконец, традиционной причиной создания автономных структур, которую неоднократно критиковали надзорные и контролирующие органы, является стремление обойти бюджетно-финансовые и кадровые нормативно-правовые требования, предъявляемые к государственно-административным органам. Это можно объяснить вполне разумными причинами, как отмечают авторы доклада ОЭСР о распределенном государственном управлении²⁵: *«В странах с переходной экономикой и в развивающихся странах, которых в последние годы захлестнула волна институционального строительства, создание «островов совершенства» в рамках системы органов государственной службы было не менее важной предпосылкой создания таких структур. Обособление органов от традиционной вертикально-интегрированной структуры министерств рассматривалось как возможность обойти традиционные для государственной службы правила служебного роста и дать молодым и преданным идее менеджерам больше свободы в управлении органами, которые более сосредоточены на потребностях клиентов»*.

Однако, в средне- и долгосрочной перспективе это рискованное начинание, поскольку такой подход подрывает значимость соблюдения закона. Поэтому лучше реформировать правовые инструменты, содержащие упомянутые нормативно-правовые требования, таким образом, чтобы они, в случае реальной необходимости, позволяли гибко реагировать на ситуацию.

viii. *Взаимосвязь функции, формы и управленческой автономии*

Полезно, конечно, иметь четкое представление о причинах, лежащих в основе выбора конкретной организационной структуры и заданной степени автономии, но необходимо подчеркнуть, что на практике не существует четкого и автоматического соответствия между побудительными причинами и конкретными типами организационных структур. Еще раз напомним о том, что к иностранным моделям и практикам нужно относиться с осторожностью. Приведенное ниже мнение авторов доклада ОЭСР о распределенном государственном управлении²⁶ служит предостережением против использования готовых решений и шаблонов, поспешно заимствованных из иностранных моделей и передовых практик, поэтому его стоит процитировать в полном объеме (акценты расставлены автором настоящего доклада):

Миф о совместимости организационной формы, государственной функции и управленческой автономии

Очень соблазнительно составить классификацию агентств, служб и иных органов государственного управления на основе их организационных форм, типа и объема управленческой автономии, принципов финансовой, управленческой и кадровой политики, регулирующих их деятельность, и функций. И хотя все эти принципы классификации правомерны для целей политического консультирования, ни один из них не является удовлетворительным.

Во-первых, функции государственного управления не соответствуют конкретным организационным формам ни в одной из девяти рассмотренных стран. Например, некоммерческие услуги гражданам могут напрямую предоставлять министерства, обособленные от центральных министерств организации либо государственные предприятия в корпоративной или некорпоративной форме.

Мы можем только сформулировать следующие положительные выводы: 1) суверенные функции центрального правительства обычно исполняют департаменты центральных министерств; 2) удаленные «на расстоянии вытянутой руки» структуры обычно выполняют относительно согласованные, сфокусированные и поддающиеся измерению функции; и 3) структуры, выполняющие коммерческие функции, как правило, функционируют в соответствии с юридическими, кадровыми и бюджетными правилами, аналогичными или идентичными правилам, регулирующим деятельность частного сектора. Чем больше у организации задач, связанных с «государственной службой», тем более жестко, чем в частном секторе, она должна соблюдать общие нормы публичного права, которые во многих странах больше ориентированы на соблюдение процессуальных требований и управление на основе затрат.

²⁵ Ibid., p. 15.

²⁶ Ibid., pp. 19-20.

Во-вторых, в этих странах управленческая автономия и дифференцированная контрольная среда также не привязаны к конкретным организационным формам. В некоторых государствах, особенно в тех, где положения конституции и законодательства об образовании новых структур применимы ко всем государственным органам, предоставление органу государственного управления обособленного правового статуса является единственным способом дифференциации контрольной среды, регулирующей его деятельность. В других странах ситуация иная. Таким же образом варьируется и способность предоставлять управленческую автономию подразделениям в составе министерства, которая зависит от правового и культурного контекста страны; эта способность частично определяет потребность в отделении некоторых органов, институционально или юридически, от министерств. Это объясняет причину, по которой в одних странах структуры в составе министерств обладают большей управленческой автономией или независимостью от государственной политики, чем юридически обособленные от государства организации, существующие в других странах.

Проблема независимости от государственной политики

Многие также пытались классифицировать организационные формы по принципу их независимости от государственной политики. Но и в этом случае, несмотря на приемлемость данного подхода для целей политического консультирования, проблема оказалась сложнее её освещения в литературе. В течение нескольких десятилетий публикации на тему государственного управления, в русле общей тенденции, поощряли идею вычленения из сферы государственного управления множества функций, требующих независимости от политики. Главной задачей было ослабить непосредственное влияние министерств и политических институтов путем создания дифференцированной структуры руководства (например, руководящего совета с представителями различных заинтересованных сторон), иногда в сочетании с дифференцированной контролирующей средой и некоторой степенью управленческой автономии. Опыт по созданию обособленных органов с целью достижения независимости от государственной политики оказался успешным применительно к конкретным функциям. Но в ряде случаев возникли новые опасности, которые угрожали самой причине создания таких органов, например, отсутствие у руководящего совета представительности и гарантий сохранения его независимости (от несбалансированного влияния различных заинтересованных сторон и от политического влияния), а также отсутствие контроля в результате дифференциации контрольной среды и управленческой автономии.

На самом деле органы, независимые от государственной политики, существуют и в организационных формах в составе органов государственного управления. Например, в большинстве стран полиция независимо ведет расследование индивидуальных дел, при этом выполняя функцию, наименее удаленную от сферы государственного управления. Точно так же мы видим, что некоторые регуляторные или квазисудебные функции, демонстрирующие независимость их исполнения в рамках индивидуальных дел, могут выполнять как частноправовые организации, так и публично-правовые административные институты. В ряде случаев независимость от политики обеспечивает и традиционная иерархия министерства, следуя правилам, традиционным для государственного сектора и государственной службы, включая твердые гарантии независимости вынесенных решений (например, гарантии занятости госслужащих, порядок выплаты вознаграждения и служебного роста, порядок государственных закупок и т.д.). Очевидно, что обособленность оправдана только в том случае, если государство или действующее правительство, как особая заинтересованная сторона, имеет особую политическую заинтересованность в последствиях индивидуальных решений, как и в исполнении множества регуляторных функций”.

Эти выводы основываются на фактических данных о девяти странах ОЭСР; их подтверждают результаты других интересных исследований ОЭСР по данной тематике и публикации, основанные на эмпирических данных, а не на теоретических предположениях. В них содержатся важные рекомендации для политологов:

1. Формальные аспекты конкретной организационной структуры не всегда соотносятся с исполняемыми ею функциями. Например, конкретные причины выбора в пользу организации, которая является самостоятельным юридическим лицом, а не той, которая таковым не является, сильно разнятся в разных странах. В большинстве случаев при выборе конкретной организационной структуры, например, агентства, срабатывает комплекс причин, из которых не все становятся достоянием общественности.
2. Чтобы ответить на вопрос «может ли Европа представить международной общественности доказательства того, что агентства или независимые регуляторные органы действительно

выполняют поставленные перед ними задачи?», нужно действовать чрезвычайно осмотрительно. Ответ состоит в том, что по ряду причин доказательств «за» или «против» очень мало: а) результаты исследований не выявили четкой и очевидной связи между причинами создания агентств и выбранной организационной формой; факты также говорят о том, что успешная работа агентства не обязательно означает, что оно действительно выполняет поставленные перед ним задачи; б) для оценки влияния организационной структуры на успешность её работы потребуется провести сравнительный анализ двух разных структур, что вряд ли возможно, поскольку альтернативная организационная структура не сосуществует наряду с выбранной, по крайней мере, не в одной и той же сфере; в) в любом случае не хватает независимых доказательств, т.е. фактов, собранных независимыми лицами, а не соответствующей организацией и заинтересованными сторонами, которые их используют для иллюстрации своей позиции, а не для ответа на исследуемый вопрос.

Это вовсе не означает, что агентства и иные автономные организационные структуры не добились успеха. Это всего лишь означает, что было бы ошибкой ожидать, что научные доказательства смогут подтвердить выбор в пользу конкретной организационной структуры. Политикам следует уделить время для всестороннего анализа функций, которые, по их мнению, должны исполняться, и организационных элементов, которые, по предварительным прогнозам, смогут оптимально обеспечить выполнение политических задач в заданном контексте, чем заниматься поиском доказательств своего выбора в системах иностранных государств.

3. Правосубъектность организационной структуры не должна рассматриваться в качестве главной разделительной линии между различными типами структур, особенно между агентствами и другими видами организационных структур. Статус юридического лица имеет много последствий (возможность заключать юридически обязательные контракты; возможность быть стороной в судебном разбирательстве; возможность осуществлять имущественные права в отношении конкретных видов активов; возможность получать пожертвования; возможность получать гранты и т.д.), и не все они в обязательном порядке должны быть представлены конкретной формой. Даже выбор в пользу юридического лица, действующего в сфере публичного права либо в сфере частного права, имеет разные последствия в разных странах. В качестве иллюстрации следует отметить, что причина, по которой в Регламенте ЕС об исполнительных агентствах упоминается правосубъектность (см. Приложение 4, пункт 2 статьи 4), обусловлена спецификой контекста Европейского Сообщества, которое, строго говоря, является юридическим лицом для своих членов, поскольку только Европейская Комиссия и Европейский Совет вправе подписывать договоры от лица Европейского Сообщества.

Помимо этого, не очевидно, что создать правовые и политические условия для учреждения правосубъектной организационной структуры или для передачи (деволюции) ей полномочий будет сложнее, чем создать условия для учреждения структур, не являющихся юридическими лицами, и для передачи (делегирования) им соответствующих полномочий. Следовательно, не существует общепринятого и четкого разграничения между деволюцией, применяемой к агентствам, обособленным от государства с правовой точки зрения в соответствии с актом парламента, и делегацией, применяемой в отношении иерархии департаментов министерств в соответствии с решением правительства.

Самостоятельная правосубъектность имеет значение только для регуляторных агентств и только в том случае, если в рамках конкретной правовой системы она служит необходимым гарантом независимости. С другой стороны, достаточно лишь отметить, что суды не имеют самостоятельной правосубъектности, чтобы показать, как мало она значит для исполнения регуляторных функций. Что касается предоставления товаров и услуг, то в этой сфере самостоятельная правосубъектность действительно важна, но только в той мере, в какой она позволяет более эффективно выполнять надлежащие функции, такие как заключение и исполнение контрактов, мобилизация ресурсов и т.д. Чем сильнее конкуренция в сфере деятельности таких органов, тем важнее становятся указанные

элементы, которые влияют на конечный выбор организационно-правовой формы – на основе публичного, гражданского или коммерческого права. Это также может произойти, если выбор надлежащей формы продиктован требованиями международного права или законодательства ЕС, которые крайне редко формулируются настолько жестко, что не оставляют возможности выбора.

в) Типы специализированных организаций, агентств и служб

Не существует какой-либо общей типологии организационных форм центральных органов государственной власти для целей политического анализа и политического консультирования. Существующие классификации полезны либо для конкретной страны или международной организации, либо для педагогической деятельности (например, для преподавания в учебном заведении либо, в меньшей степени, для упорядочения собственных мыслей на этапе подготовки политических рекомендаций или при разработке политических решений). Во втором случае наиболее удовлетворительные классификации представлены, во-первых, авторами доклада ОЭСР о распределенном государственном управлении, и, во-вторых, авторами доклада «Об организации министерств и агентств: современные тенденции в странах-членах ОЭСР», подготовленного для Директората ОЭСР по государственному управлению и территориальному развитию на основе анализа большого числа публичных документов ОЭСР (см. Приложение 2).

Авторы доклада о *распределенном государственном управлении* используют типологию на основе четырех структурных типов (см. *подробнее в Приложении 1*): 1) департаменты министерства; 2) ведомственные агентства; 3) публично-правовые администрации; и 4) частноправовые организации. Каждая из категорий сопровождается кратким описанием институциональных и правовых принципов их организации; структур внутреннего управления и контроля; правил финансовой, управленческой и кадровой политики; и функций на примере разных стран.

Авторы доклада *об организации министерств и агентств* используют бинарную типологию (см. *подробнее Приложение 2*), включающую: 1) центральные министерства с традиционной вертикально-интегрированной структурой; и 2) обособленные органы управления, разбитые на три подгруппы: а) ведомственные агентства; б) опосредованно контролируемые органы, которые в свою очередь включают две подгруппы: публично-правовые администрации и государственные предприятия (которые могут быть коммерческими государственными предприятиями или некоммерческими частноправовыми организациями); а также 3) квазиправительственные органы. Каждая категория и подкатегория описана с точки зрения их организационной структуры и правового режима, включая общие правила, принципы контроля и функции. Доклад заканчивается перечислением «Условий успешного функционирования обособленных органов управления»:

“к базовым условиям успешного и устойчивого функционирования системы распределенного государственного управления [...] относятся:

- 1. Надежная правовая и институциональная инфраструктура, позволяющая ограничить число обособленных органов управления, задать им четко определенную правовую основу и обосновать любые исключения из установленных правил [...];*
- 2. Тщательно продуманная структура индивидуальных институтов, допускающая постепенный переход к системе обособленных органов [...];*
- 3. Обеспечение необходимого и постоянного взаимодействия между обособленными организациями и «головными» министерствами;*
- 4. Публичная и финансовая отчетность руководителей с делегированными полномочиями, строгий надзор со стороны регуляторных органов, включая парламент.*

Внимательный читатель заметит, что оба доклада говорят о том, что функциональная и организационно-правовая перспективы не всегда совпадают в рамках существующих типов организационных структур. С функциональной точки зрения основное различие – это разграничение регуляторных и исполнительных функций, которое можно проанализировать на примере сферы предоставления товаров или услуг, если выдачу сертификатов или грантов и т.д.

можно отнести к сфере предоставления услуг. Несмотря на отсутствие сравнительных исследований порядка осуществления регуляторных функций в рамках иерархических структур департаментов министерств, различия между регуляторными и исполнительными агентствами соответствуют функциональным различиям. Ни та, ни другая функция не имеет обязательной формы, которая предусматривала бы правосубъектность или, по крайней мере, высокую степень формальной и явной автономии.

Вместо того чтобы пытаться следовать какой-то общей международной типологии структур, которой в реальности не существует, разработчикам политических стратегий следует опираться на результаты инвентаризации правовых и политических ограничений и существующие общие регуляторные схемы, с одной стороны, и, с другой стороны, на анализ установленных ими требований к исполнению конкретной функции с точки зрения автономии и общей координации работы органа.

г) **Делегирование административных полномочий как альтернатива агентствитизации?**

Выше уже говорилось о том, что в публикациях ОЭСР иногда встречается разграничение терминов *делегация* (*delegation*) и *деволюция* (*devolution*)²⁷. Это различие не основывается на едином и общем понимании значений терминов «деволюция» и «делегация». Такие слова, как деволюция, делегация и децентрализация (примеры всего лишь трёх часто используемых английских терминов), имеют разное значение в юридической и политической сферах, и по-разному понимаются в разных странах. Когда эти понятия используются в рамках международной организации, они обычно увязаны с определениями, заданными для определенной программы или документа, и редко употребляются в одном и том же значении в течение длительного времени и применительно к разным программам.

Термин «*делегация*», используемый в ранее упомянутых публикациях, можно определить как передачу властных полномочий структурам, юридически принадлежащим системе центральных государственных органов, а термин «*деволюция*» обозначает передачу властных полномочий органам, юридически отделенным от системы государственных органов власти. Это смысловое различие может быть подвергнуто критике за чрезмерное внимание юридическим критериям, таким, например, как правосубъектность организации или правовой статус учредительного инструмента (парламентский акт в случае деволюции полномочий и административный акт применительно к делегации полномочий).

Еще одно терминологическое расхождение можно обнаружить в системах административного права многих стран, а также в сфере управленческого анализа и в практической деятельности. Речь идет о «*делегировании властных полномочий или компетенций*», с одной стороны, и о «*делегировании права подписи или принятия оперативных решений*», с другой стороны. Термин «деволюция» может вполне заменить делегирование полномочий или компетенций, а термин «делегация» можно закрепить за делегированием права подписи или принятия оперативных решений. В этом случае смысловая разница между «деволюцией» и «делегацией» зависит не от правового статуса структуры, в отношении которой осуществляется деволюция или делегация полномочий, а от типа механизмов, которые могут быть использованы в рамках иерархии.

«*Делегирование права подписи или принятия оперативных решений*» происходит на временной основе, и это решение может быть аннулировано делегирующим лицом; апелляции, как правило, направляются лицу, уполномоченному делегировать права, и это лицо вправе выносить решение по апелляции вместо структуры, принявшей оспариваемое решение. Такой вид делегации возможен только в рамках иерархической структуры (в большинстве случаев это департаменты

²⁷ Например, PUMA (2001), *The Governance of the Wider State Sector: Principles for Control and Accountability of Delegated and Devolved Bodies*, OECD, Paris (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

министерства), соединяющей полномочие издавать распоряжения с системой дисциплинарных санкций. Делегация полномочий может так же успешно применяться в рамках иерархической структуры (департамента министерства), как и в случае деволуции полномочий внешнему органу.

Делегирование права подписи или принятия оперативных решений обычно повышает эффективность управленческой работы благодаря возможности избежать проволочек, связанных с ожиданием принятия официального акта министра или главы ведомства. В этом случае решения принимают люди, наиболее осведомленные о повседневном порядке работы административного органа, а высшее руководство министерства может выносить решения в исключительных случаях или в политически значимых ситуациях. Когда общие условия делегирования прописаны в рамочном документе, а министр или глава ведомства соглашается контролировать действия лиц или подразделений, которым он делегировал право подписи или принятия оперативных решений, только постфактум и на основе заранее установленных критериев сравнения, то условия функционирования большинства «исполнительных агентств» или «ведомственных агентств» соблюдены. Такой документ может быть составлен либо в форме рамочного соглашения о разграничении общих полномочий и внутренней организации подобной структуры, либо в форме конкретизированного договора подряда с указанием количественных целевых показателей и времени функционирования подобной структуры, включая сроки должностных полномочий высшего руководства.

Право подписи или принятия решений всегда делегируется, если решения по индивидуальным вопросам выносятся в обычном рабочем режиме. Эта схема рекомендуется для сферы предоставления товаров и услуг и может стать альтернативой агентствитизации (т.е. созданию обособленных органов). Преимущество этого подхода в том, что эту схему довольно просто и создать, и аннулировать - при условии, что общие правила и принципы административного порядка принятия решений не противоречат такому подходу, независимо от того, кодифицированы ли эти правила и принципы или основаны на решениях судебных инстанций, ответственных за пересмотр административных решений.

Не рекомендуется делегировать право подписи или принятия решений, если существуют особые причины для гарантированной автономии принимающего решения лица от вмешательства партийно-политических кругов или если порядок вынесения решения предполагает взаимодействие с различными заинтересованными сторонами, от участия которых зависит конечное решение, как это обычно бывает при исполнении регуляторной функции. Сама возможность делегации права действовать от имени и вместо делегирующей инстанции может привести к «короткому замыканию» в цепочке принятия решений.

Делегирование властных полномочий или компетенций иначе называют децентрализацией. Такое делегирование осуществляется на постоянной основе и не может быть аннулировано. Эта схема, как правило, включает механизмы обжалования решений, что позволяет правительству или независимой третьей стороне (например, суду или трибуналу) пересмотреть конкретное решение и отменить его либо, что случается реже, вынести предписание структуре, которой были делегированы полномочия, о порядке исполнения такого решения.

Хотя агентствитизация (т.е. создание обособленных органов) обязательно предусматривает делегирование властных полномочий, такое делегирование можно осуществить, не прибегая к агентствитизации, даже при необходимости избежать партийно-политического вмешательства или взаимодействия с различными заинтересованными сторонами. Механизмы обжалования решений гораздо важнее организационной формы структуры, которой будут делегированы полномочия. Эту структуру вполне можно оставить в составе министерства, предусмотрев такой порядок обжалования решений, при котором апелляции направляются в кабинет министров, в парламентскую комиссию, в независимый орган или в суд. Понятно, что для функционирования подобной структуры нужна четкая и ясная правовая основа, формулирующая условия делегирования полномочий, порядок обжалования решений, положения о государственной

гражданской службе и госслужащих, которые бы исключали возможность применения дисциплинарных или аналогичных санкций (таких, например, как прекращение трудового договора, перевод на другую должность и т.д.) в результате применения дискреционных полномочий в областях, на которые эти полномочия распространяются. И в этом случае общие принципы административного и конституционного права должны позволять создавать механизмы, обеспечивающие работу этой схемы.

Из вышесказанного следует, что агентствитизация (т.е. создание обособленных органов) и департаментализация не противоречат друг другу. Агентствитизация более наглядно демонстрирует формальную структуру взаимоотношений и может оказаться более приемлемым подходом в рамках существующей общей системы принципов и норм административного и конституционного права. Но она легко превращается в иллюзию, если порядок обжалования решений и отношения, вытекающие из законодательства о государственной службе и госслужащих, не достаточно четко определены, допускают чрезмерное партийно-политическое вмешательство, либо, напротив, мешают публичной отчетности.

3. СОЗДАНИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР

Создание специализированной организационной структуры для выполнения функций, относящихся к сфере полномочий центральных органов государственного управления, обусловлено конкретной политической, правовой и культурной средой, которая варьируется от государства к государству и с течением времени. Поэтому заранее невозможно сказать, как должны формироваться подобные структуры, так как политические рекомендации можно предложить только после тщательного анализа заданной функции, необходимости выполнения этой функции и возможных, как в теории, так и на практике, вариантов организационных форм соответствующей структуры; при этом знание организационных форм зависит от знания политической и административной системы страны, а также её конституционного и правового режима. Этот доклад всего лишь описывает основные элементы, которые следует принимать во внимание при использовании опыта других государств и которые опубликованы в цитируемой литературе и других источниках.

а) Конституционные и политические ограничения

Государства существенно отличаются друг от друга в плане их конституционного устройства, регулирующего принципы организации и функционирования центральных государственных административных органов. Очень важно хорошо разбираться в различных моделях конституционных принципов и норм, чтобы: 1) понимать формальные и политические ограничения, которые обуславливали и до сих пор ограничивают решения об организации и/или реформировании существующей системы центральных государственных административных органов; 2) определить конституционные предпосылки возможной реформы центральных государственных административных органов; 3) определить, какие возможные поправки необходимо внести в конституцию для реализации намеченной реформы; а также 4) использовать запасной вариант в случае невозможности преодолеть конституционные ограничения ввиду особой политической значимости соответствующего принципа или нормы либо из-за отсутствия у политических партий единого мнения о необходимости реформы.

Существующие публикации об агентствах не оправдали надежд, так как они либо полностью игнорируют проблему конституционных ограничений, либо преувеличивают последствия правовых

аспектов, забывая о воздействии политической среды на конституцию, либо, наоборот, преуменьшают значение формальных правил и налагаемых ими ограничений (во благо или во вред) для политиков.

В этом докладе исследуется ограниченное число государств с точки зрения конституционных ограничений: Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Швеция, Великобритания и Европейский Союз в целом. Выбор пал на эти страны отчасти потому, что они, как правило, игнорируют точную природу конституционных норм (например, королевская прерогатива в Великобритании) и сильно различаются в плане возможностей и ограничений. ЕС представляет особый интерес, как возможная модель и источник ограничений для своих членов.

Сравнительный анализ национальных примеров конституционных ограничений (см. Приложение 3) дал следующие результаты: 1) не выявлена общая схема конституционных ограничений применительно к организации и управлению центральными административными органами государства (или ЕС), кроме ограничений, вытекающих из общих для всех бюджетных и финансовых правил, согласно которым управленческие решения в бюджетной и финансовой сфере утверждаются парламентом, и принципов, ограничивающих срок действия любого финансового закона одним годом. 2) Значимость конституционных ограничений для организации и управления центральными административными органами варьируется не только в зависимости от распределения властных полномочий между правительством и парламентом (здесь имеются национальные различия), но также, и вероятно более решительно, в зависимости от степени стабильности коалиционных правительств, от наличия отмененных или пересмотренных судом актов парламента и постановлений правительства (что, в свою очередь, зависит от наличия более или менее свободного доступа к суду, а здесь тоже имеются национальные различия). 3) Если существует разграничение деволюции полномочий органу, юридически независимому от административного аппарата государства (или ЕС), с одной стороны, и делегации полномочий подразделениям департаментов или исполнительным агентствам в составе центральных органов государственной власти, с другой стороны, то не существует общего правила, по которому делегация должна осуществляться на основе постановления или решения правительства, а деволюция – на основе акта парламента. 4) Помимо конституционных ограничений правительства в своей деятельности также ограничены необходимостью привлекать, по мере возможности, заинтересованные стороны к участию в реорганизации административных систем, а также стремлением обеспечить внутреннюю стабильность и, в конечном итоге, эффективность этих систем.

б) Нормативно-правовая база для создания специализированных организационных структур

Нормативно-правовые требования к созданию специализированных организационных структур в системе центральных органов государственной власти обусловлены конституционными ограничениями. Общая нормативно-правовая база может уже существовать или еще не существовать на момент решения о создании подобных структур или делегировании им соответствующих функций. Общие правовые нормы могут быть сконцентрированы в серии правил, принципов и уложений, составляющих легкодоступный и непротиворечивый свод кодифицированных правил. С другой стороны, они могут быть рассредоточены по всему полю конституционных, законодательных и регуляторных инструментов, включая постановления административных и конституционных судов, а иногда и решения гражданских или коммерческих судов.

Возможно, что подобные нормативно-правовые требования содержатся в регламентах или директивах Европейского Сообщества или в рамочных решениях Европейского Союза либо вытекают из положений договоров Европейского Экономического Сообщества или Европейского Союза, согласно их толкованию и применению Европейским Судом. В сущности, нужно иметь в

виду, что в соответствии с европейским законодательством и нормами международного права каждое государство несет ответственность за функции, исполняемые от его имени, вне зависимости от организационной структуры, исполняющей эти функции (эта ответственность распространяется не только на центральные органы государственной власти, но и на посреднические структуры, органы местного управления и частных лиц, действующих от имени государства).

Если у государства нет разработанных ранее нормативно-правовых требований, необходимо решить - нужно ли начинать с создания общих нормативных правил и принципов, а это очень длительный процесс с технической и политической точек зрения, или целесообразнее - политически и юридически - принять в порядке эксперимента необходимый набор готовых правил и принципов, чтобы накопить опыт их применения, прежде чем приступить к созданию общей нормативно-правовой базы. Во втором случае юридический опыт и знания тоже будут нужны для создания экспериментальной нормативной базы, соответствующей действующему законодательству этого государства и, по возможности, требованиям законодательства ЕЭС/ЕС. Политикам совершенно необходимо опираться на юридический опыт и знания, но не очевидно, что один человек или даже небольшая группа лиц, какими бы гениальными специалистами они не были, будут в полной мере обладать необходимыми юридическими знаниями.

Какой бы ни была ситуация в данной стране в данный момент времени, необходимо проанализировать следующие вопросы, чтобы описать или оценить нормативно-правовую базу, существующую в данной стране в данный момент времени. Результаты такого исследования можно использовать в качестве руководящих принципов при создании общей или экспериментальной законодательной базы для исполнения заданного набора функций. Приведенный ниже список контрольных вопросов не является исчерпывающим:

1. Кто уполномочен создавать конкретные организационные структуры?: парламент? Правительство, на коллегиальной основе? Министры, в индивидуальном порядке? Подразделения в составе административных структур в составе департаментов министерств? Другие государственные органы?
2. Если предполагаемые функции вытекают из регламента или директивы ЕС, либо из рамочного соглашения ЕС, содержит ли этот документ конкретные требования о предоставлении гарантий независимости и участия заинтересованных сторон? Относятся ли к этим функциям принципы применения законодательства ЕЭС/ЕС? Будут ли они влиять на свободу передвижения людей, товаров, услуг и капитала и могут ли они привести к дискриминации в отношении граждан страны и граждан других стран ЕС?
3. Какой порядок создания организационных структур существует в рамках уполномоченного на то ведомства? Требуется ли согласие главы государства? С какими органами или представительными группами нужно провести консультации, и насколько их мнение является обязательным для исполнения? Требуется ли официальное уведомление о создании структуры внутри страны (парламента или иных органов власти) или за рубежом (Европейской Комиссии, международных организаций-участников международных договоров, правительства другого государства согласно двустороннему договору)?
4. Существует ли общая нормативно-правовая база, регулирующая административные процедуры, и если таковая существует, кодифицирована она или нет? Допускает ли она исключения, и если допускает, то при каких условиях? Относятся ли к требуемым функциям принципы применения законодательства ЕЭС/ЕС, и если относятся, то существуют ли механизмы, посредством которых элементы «права на хорошую администрацию» (как оно сформулировано в Хартии ЕС по правам человека и описано Кодексе надлежащего поведения административных

органов Европейского бюро по гражданским правам²⁸) будут доведены до сведения организационной структуры и будут ею соблюдаться?

5. Существуют ли правовые принципы или правила, препятствующие делегации полномочий от одного ведомства другому? Существуют ли правовые принципы или правила, препятствующие делегации права подписи или принятия оперативных решений? Существуют ли правовые принципы или правила, устанавливающие механизмы опротестования решений, принятых в результате делегации полномочий? При отсутствии соответствующих положений в конституции, законах или нормативно-правовых актах, существуют ли по данному вопросу судебные прецеденты? Учтены ли последствия суверенной ответственности за исполнение требований международного и европейского права при разработке механизмов, обязывающих политиков соблюдать указанные требования?

6. Существуют ли общие принципы и правила по утверждению бюджета и управлению финансами? Допускают ли они исключения, и если допускают, то при каких условиях? Учтены ли последствия членства страны в ЕС, включая участие в Европейской валютной системе, а также участие, в настоящем или будущем времени, в Европейском экономическом и валютном союзе (EMU), при разработке механизмов, соответствующих критериям вступления в EMU и присоединения к Пакту о стабильности и экономическом росте (Growth and Stability Pact)?

7. Попадает ли деятельность новой структуры в сферу надзорных полномочий государственного омбудсмена (если такой орган существует в государстве) и/или иных административных ведомств, обеспечивающих защиту информации, частной жизни, конкуренции и т.д.? По какому принципу определяется круг полномочий таких ведомств – в зависимости от рода деятельности ведомства, либо в зависимости от характера или целей принимаемых им решений?

8. Существуют ли общая система судебного пересмотра административных решений? Если она существует, то указываются ли в тексте административного решения основания для его пересмотра? Существуют ли средства правовой защиты, допускающие пересмотр решений в судебном порядке в соответствии с требованиями, установленными решениями Европейского Суда?

9. Существуют ли система специальных трибуналов или судов, и если таковая существует, каковы критерии определения юрисдикции таких судов? Соответствует ли формальная структура органа, принимающего решения, сфере юрисдикции судов, и если соответствует, то в какой мере?

в) Разработка институциональных основ и инструментов управления для специализированных организационных структур

Так же как и в случае с нормативно-правовой базой, институциональные основы и инструменты управления для специализированных организационных структур могут уже существовать или еще не существовать на момент решения о создании подобных структур или делегировании им соответствующих функций. Они могут содержаться в правилах, принципах или нормативных актах, более или менее поддающихся адаптации. Возможно, что институциональные основы и инструменты управления для специализированных организационных структур содержатся в регламентах или директивах Европейского Сообщества либо в рамочных решениях Европейского Союза, юридически обязательных для стран-членов ЕС, а также в документах Европейской Комиссии, не имеющих обязательной силы (например, в «зеленых книгах», «белых книгах» или посланиях). Политикам совершенно необходимо опираться на управленческий и юридический опыт и знания, чтобы определить свой запас маневренности – в какой мере можно использовать без изменений или с минимальными изменениями существующие национальные модели, и насколько необходимы инновации. Еще раз следует напомнить о том, что в рамках описательного доклада

²⁸

См.: <http://www.ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm>.

невозможно дать конкретных политических рекомендаций, которые можно было бы немедленно принять к исполнению и которые бы выходили за рамки уже существующих рекомендаций ОЭСР (см. Приложение 2).

Какой бы ни была ситуация в данной стране в данный момент времени, необходимо проанализировать следующие вопросы, хотя приведенный ниже контрольный список ни в коем случае нельзя назвать исчерпывающим. Как и в случае с юридическими требованиями и процедурами, о которых речь шла в предыдущем разделе, данный контрольный перечень вопросов можно использовать для описания или оценки моделей, существующих в данном государстве в данный момент времени; его также можно использовать в качестве руководящих принципов при создании общей или экспериментальной законодательной базы для исполнения заданного набора функций. Приведенный ниже список контрольных вопросов может служить дополнением к вопросам, представленным в предыдущем разделе:

1. Каковы последствия выбора в пользу существующей институциональной структуры с точки зрения применения общих принципов регулирования к процессу принятия решений, финансовому управлению, кадровой политике, аудиту, пересмотру решений в судебном и внесудебном порядке?
2. Каковы назначение, роль и цели новой структуры? Зависят ли они от конституционных требований, требований отраслевой политики, обязательств стран-членов ЕС? Какие заинтересованные стороны соответствуют назначению, роли и целям новой структуры (парламент, правительство, отраслевые министры, Европейская Комиссия, поставщики ресурсов, отраслевые операторы, их клиенты, группы лиц, объединенных общими интересами, граждане и т.д.)? Ответы на эти вопросы должны основываться не только на результатах анализа положений, закрепленных в законах, нормативных актах и/или европейских регламентах, директивах или рамочных соглашениях, но и на результатах консультаций с членами правительства и парламента, экспертами и представителями организованных или отдельных групп заинтересованных лиц. Определив заинтересованные стороны, нужно проанализировать различные варианты механизмов публичной отчетности (политическая отчетность перед парламентом или непосредственно перед гражданами; конкретные механизмы отчетности перед разными группами заинтересованных лиц; отчетность перед одноранговыми профессиональными органами ит.д.). Ответы на эти вопросы позволят определиться с выбором структуры и процессуальных механизмов: подотчетность парламенту наилучшим образом достигается посредством создания структуры в рамках министерства либо путем создания специальных механизмов отчетности для органа, обособленного от департаментов министерства; подотчетность заинтересованным сторонам обеспечивается путем создания смешанного наблюдательного совета, механизмов представления отчетных документов, использования внешнего аудита или надзорного органа, либо комбинацией всех указанных вариантов.
3. Каковы высшие руководящие органы новой структуры? Исполнительный директор и/или коллективный орган? Единоличный руководитель может ускорить процесс принятия решений, и он менее обременителен в финансовом и организационном плане, чем коллективный орган управления. Единоличный руководитель обеспечивает более четкую схему отчетности перед отраслевым министерством. С другой стороны, коллегиальный орган обеспечивает более тесную связь с различными заинтересованными сторонами и может выступать гарантом надежности в случае возникновения конфликта интересов или коррупции. Как происходит назначение высших руководителей? Насколько может быть полезна практика их назначения различными органами и/или в соответствии с разными процедурами для обеспечения системы сдержек и противовесов в рамках новой структуры? Каковы варианты решений, позволяющих внедрить систему сдержек и противовесов и обеспечить её бесперебойную работу? Дополняют ли высшие руководители друг друга на основе специализации их функций в рамках единого органа управления? Каковы варианты решений, обеспечивающих сочетание профессионализма и единого стиля управления?

4. Каковы критерии оценки успешности достижения структурой поставленных перед ней целей и задач при исполнении её функций? Можно ли заранее определить такие критерии? Можно ли установить для этих критериев количественные параметры в дополнение к тем, которые используются в сфере финансового управления либо это будет сделать сложно или даже контрпродуктивно, так как количественные показатели могут охватить лишь второстепенные аспекты? Если для оценки работы структуры можно использовать количественные показатели — при условии, что они отражают элементы, достаточно значимые для оценки эффективности заданной функции, — их можно предавать гласности (например, сроки выполнения задач) и использовать для выплаты адресных компенсаций. И хотя таким способом можно укрепить доверие населения, совсем не обязательно, что это наилучший стимул для повышения эффективности, поскольку эффективность зависит от ресурсов структуры и её влияния на каждого сотрудника. Если цели и задачи можно выразить в количественных показателях, то целесообразно использовать такой инструмент, как *договор подряда (performance contract)*, в котором конкретизированы цели и сроки их достижения. Такой договор обычно подписывают высшее руководство структуры, министр или высокопоставленный руководитель министерства, курирующий данную отрасль, и представитель министерства финансов. Этот инструмент используется для оценки эффективности работы структуры и её высшего руководства, поэтому он может оказывать влияние (положительное или отрицательное) на финансовое положение и возможности карьерного роста руководителей. Этот договор необходимо уравновесить обязательством о предоставлении структуре необходимых ресурсов на многолетней основе. Подобные договоры существуют в разных правовых системах, включая системы Великобритании (применительно к ведомственным агентствам) и Франции (применительно к *centres de responsabilité*), и считаются неюридически обязательными, т.е. не подлежат принудительному исполнению на основании судебного решения; фактически речь идет о «джентльменском соглашении». Главным недостатком данного вида договоров подряда является то, что они не могут отойти от принципов бюджетного законодательства – в период роста бюджетных доходов это не имеет значения, но при сокращении бюджетных поступлений обещания о выделении надлежащих ресурсов не всегда выполняются. Получив ответы на перечисленные вопросы, можно приступить к разработке механизмов документарной отчетности, которые должны определить, кому и перед кем отчитываться (согласно выбранной модели публичной подотчетности): в какой форме (письменно или устно и с какими сопроводительными документами)? Когда и с какой периодичностью? Каковы последствия подачи отчетов о проделанной работе?

5. Институциональные основы должны определять процессуальные правила принятия решений – либо на основе общих правил административно-процессуального кодекса, либо на основе специальных норм. Специальные нормы и правила могут оказаться полезными и необходимыми при отсутствии административно-процессуального кодекса. Они могут быть полезными или необходимыми, если заданные функции требуют принятия специальных правил для упрощения порядка принятия решений, либо если процесс принятия решений может оказаться излишне сложным ввиду специфичности заинтересованных сторон. Порядок принятия решений должен соответствовать внутреннему регламенту управления структурой. При отсутствии общего свода правил, регулирующих деятельность административных органов и служащих, необходимо разработать и опубликовать стандартные правила поведения в административной сфере, включая положения о порядке опротестования решений и средствах судебной защиты.

6. Институциональные основы должны соответствовать принципам бюджетирования и управления финансами. При этом могут применяться как общие правила, регулирующие бюджетный процесс и управление финансами, так и специальные правила, увязанные с

конкретными функциями. Также необходимо соблюдать принципы рационального управления финансами²⁹.

7. Необходимо также определить регламент аудита. Внешний аудит: если в государстве существует общая система внешнего аудита государственных органов управления (в особенности, суд аудиторов и инспекции), то, вероятно, она будет распространяться на все специализированные государственные структуры, вне зависимости от их организационной формы, функций или правового статуса. Любые исключения из общего правила следует внимательно изучить, чтобы выявить более мягкие режимы аудита. Если же исключения предусматривают более жесткий режим аудита (например, в соответствии с требованиями, вытекающими из международных обязательств или из обязательств ЕЭС/ЕС), их следует применять при условии, что они не сдерживают и не препятствуют эффективной работе структуры (например, требуют слишком много времени для сбора документации, предназначенной для представления аудиторам). Это может оказаться прекрасной возможностью поэкспериментировать с различными механизмами внешнего аудита для последующего обобщения опыта при условии, что подобный эксперимент не является главной целью создания новой структуры. Что касается внутренней системы финансового контроля, то возможные сценарии также предусматривают применение общих подходов и создание специальных механизмов. При выборе системы внешнего аудита и механизмов внутреннего финансового контроля необходимо учитывать специфику функций новой структуры, которая и обуславливает выбор. Помимо механизмов аудита для проверки надлежащего соблюдения принципов управления, особенно в финансовой сфере³⁰, возможно, потребуются специальные инструменты для экспертизы методов осуществления структурой её функции. Регуляторные документы ЕЭС/ЕС содержат элементы внешнего аудита (например, нормативные документы, регулирующие деятельность структурных фондов и общую политику в сельскохозяйственном секторе), предусматривающие участие должностных лиц Европейской комиссии или иных органов. Вопрос в том, достаточно ли этих элементов для данного государства либо в дополнение к ним необходимо создать другие механизмы аудита.

8. Необходимо проработать кадровую политику – принципы приема на работу, продвижения по службе и систему вознаграждений. При этом можно непосредственно использовать положения действующего законодательства о государственной службе и госслужащих, которое должно содержать, если оно хорошо проработано, как механизмы защиты госслужащих от партийно-политических изменений, так и механизмы периодической смены должностных лиц, занимающих руководящие должности, в отношении которых действует принцип ротации. Соблюдать принцип ротации особенно важно для предотвращения ситуации, при которой руководитель государственной структуры попадает под влияние какой-либо заинтересованной стороны и, как следствие, утрачивает необходимую для этой должности независимость. При отсутствии закона о государственной службе либо в случае его неприменимости к создаваемой структуре необходимо тщательно продумать принципы кадровой политики. Следует разграничить должности высшего руководства и должности рядовых служащих, поскольку в отношении последних должны действовать общие правила, определяющие статус госслужащих. Вместе с тем, не следует принимать решение о введении исключений из общих правил регулирования государственной службы только с целью создания конкретной структуры. Если общие положения законодательства о государственной службе оказываются недостаточно гибкими для целей создаваемой структуры, следует задаться следующим вопросом – не является ли законодательство о государственной службе в принципе настолько жестким, что его пора реформировать, или же решение политиков о введении исключений можно объяснить их недалекостью или даже противозаконными

²⁹ См. Sigma (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris, and “*Financial Management and Control of Public Agencies*” (цитата в сноске 2), которую невозможно изложить в нескольких предложениях.

³⁰ См. п. 27.

мотивами. С другой стороны, если причина введения исключений в принципы кадровой политики в сфере государственной службы обусловлена чрезмерной сложностью, противоречивостью и непредсказуемостью этих принципов, создание специализированной структуры с собственной кадровой политикой может оказаться хорошей возможностью для проведения эксперимента по пересмотру кадровой политики в сфере государственной службы с целью последующего распространения нового опыта на всю систему. Конечно, такой эксперимент не может быть главной целью создания новой структуры, так как он будет её отвлекать от выполнения поставленных задач и функций.

В приложении № 4 к докладу приводится текст Регламента ЕС об исполнительных агентствах с описанием возможного подхода к решению упомянутых выше проблем. Однако его не следует применять, а тем более копировать, без проведения более глубокого анализа законодательства ЕС в сфере финансового регулирования и общих правовых принципов институционального управления³¹.

г) **Обеспечение согласованного управления специализированными организационными структурами**

Многие считают, что агентствитизация ведет к фрагментации административных структур и, следовательно, является главной причиной возникновения проблем при согласовании деятельности государственных органов с государственной политикой. Насколько это утверждение справедливо, можно попытаться оценить на опыте разных стран. Там, где механизмы координации политики хорошо отлажены в рамках иерархических систем департаментов министерств, агентствитизация действительно может спровоцировать нарушение привычного режима работы и каналов информационного обмена. Руководители агентств, возможно, будут стремиться к усилению их автономии, что приведет к изменению восприятия госслужащими культуры государственной службы, особенно в системах, где межведомственная трудовая мобильность не поощряется. А там, где механизмы координации политики работают недостаточно эффективно, агентствитизация, скорее всего, не изменит ситуацию ни в ту, ни в другую сторону. Как бы то ни было, решение о создании или обеспечении работы системы согласованного управления не вытекает непосредственно из институциональных основ специализированных организационных структур или всего государственно-административного аппарата. Подобное решение принимается в результате глубокого понимания сути и инструментов координации политики.

Шкала координации стратегии Меткалфа³² - это инструмент обоснования стратегии согласования, позволяющий сосредоточить внимание на взаимоотношениях различных механизмов. С его помощью можно измерить степень их согласованности (на основе девятиуровневой шкалы) и выявить «узкие места»³³. Для координации деятельности специализированных государственных структур необходимо создать рабочие инструменты, обеспечивающие согласование пяти из девяти уровней шкалы (оставшиеся четыре уровня посвящены аспектам, выходящим далеко за рамки целей данного доклада). Речь идет о следующих пяти уровнях шкалы:

Уровень 1: Независимость (каждый орган действует автономно в сфере своей компетенции, несмотря на последствия для ассоциированных ведомств/областей):
Это - исходная предпосылка для любой системы согласования, в основе которой

³¹ Подробный комментарий о регуляторных и исполнительных агентствах и о связанном с ними финансовом Регламенте см. в работе Paul Craig, *A New Framework For EU Administration: The Financial Regulation 2002*, 68 *Law & Contemporary Problems* 107, размещенной на сайте <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp68dwinter2004p107.htm>;

³² См. Les M. METCALFE, 'International Policy Coordination and Public Management Reform' in *International Review of Administration Sciences*, 60, 1994, p. 271 — 290; Les M. Metcalfe, 'Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance', in *Journal of Common Market Studies* 2000, 38(5), p. 817-841.

³³ Недавние примеры см. в работе Duncan RUSSEL and Andrew JORDAN, 'The United Kingdom', *Cambridge EPI Workshop 12th-13th October 2005*, на сайте http://www.uea.ac.uk/env/cserge/events/eipi/russel_jordan.pdf.

лежит четкое и ясное определение функций и полномочий органа вне зависимости от формального уровня его автономии. Если функции и полномочия органа определены расплывчато или частичное совпадение функций и полномочий разных органов неизбежно или желательно (например, для целей эксперимента), необходимо адаптировать структуру внутреннего управления и/или рабочие процедуры таких органов, чтобы обеспечить непрерывную согласованность механизмов со второго по пятый уровень включительно. Если же функции и полномочия разных ведомств четко определены и не допускают их частичного совпадения, достаточно создать общие каналы информационного взаимодействия, с помощью которых эти ведомства смогут идентифицировать любые изменения, способные привести к размыванию границ или к частичному совпадению их функций, и тем самым мотивировать центральные органы государственной власти принять соответствующие меры.

Уровень 2: Информационный обмен (ведомства обмениваются информацией о своей деятельности, используя разрешенные каналы связи): Для информационного обмена используются как формальные способы общения (регулярные совещания руководителей и обмен перечнями документов соответствующих ведомств), так и неформальные (дискуссии между должностными лицами, ответственными за работу соответствующих ведомств).

Уровень 3: Консультации (ведомства проводят взаимные консультации в процессе формулирования своих стратегий во избежание дублирования или непоследовательности решений): Для консультаций используются как формальные способы общения (регулярные совещания руководителей и направление документов другим ведомствам для определения их мнения по соответствующим вопросам), так и неформальные (дискуссии между должностными лицами, ответственными за работу соответствующих ведомств).

Уровень 4: Предотвращение дивергенции (ведомства активно стремятся к согласованию их стратегий): Этот уровень координации действий также предполагает проведение совещаний руководителей, главной целью которых является не столько информационный обмен, сколько предотвращение возможных расхождений в стратегии их ведомств, а также обсуждение порядка принятия решений, предусматривающий в качестве необходимого этапа учет мнений представителей других ведомств.

Level 5: Поиск консенсуса (ведомства не только прекращают замалчивать разногласия и стремятся предотвратить дублирование/частичное совпадение их стратегий, но конструктивно сотрудничают путем создания совместных комитетов и рабочих групп): Для этого используются более формализованные способы взаимодействия – периодические совещания руководителей по инициативе центральных координирующих органов, создание специальных рабочих групп и решение вопросов о назначении руководителей в конкретных секторах.

Важно понимать, что эффективность политических инструментов определенного уровня зависит от наличия и регулярного использования инструментов предшествующих уровней. Информационные технологии в значительной мере способствуют развитию таких инструментов – с помощью компьютерных программ можно создавать списки для рассылки документов, ставить на документы различные метки (*принять к сведению, переадресовать, прочитать, оставить без ответа, ответить, повторно рассмотреть* — инструкции, соответствующие потребностям различных уровней координации) и даже препятствовать окончательному оформлению документов или решений без их предварительного согласования с другими ведомствами. Также важно понимать, что согласованная работа этих механизмов в значительной мере зависит от общей культуры

управления, для создания и развития которой, при её отсутствии, потребуется приложить серьезные усилия по обучению сотрудников и созданию условий для их перевода из одного ведомства в другое. Попытки координировать деятельность ведомств с помощью центрального органа, выступающего в роли официального арбитра, обречены на провал, если отсутствуют общая культура и конкретные практики управления.

Все сказанное выше лишь подтверждает, что при создании специализированной структуры, ввиду расширения и диверсификации функций государственного управления, возникают серьезные проблемы в сфере координации управления. Эти функции необходимо учитывать, наряду с другими факторами, при разработке институциональной основы, но согласованное управление не вытекает напрямую из общей нормативно-правовой базы, а зависит от имеющегося административно-управленческого потенциала.

д) Возможности реформирования или ликвидации специализированных организационных структур при изменении условий

Политики совершенно правомерно выражают обеспокоенность (можно сказать, это их прямая обязанность) по поводу возможности реформирования или ликвидации специализированных организационных структур, когда выполняемые ими функции перестают соответствовать потребностям в силу изменившихся условий. Между этими потребностями и имманентной потребностью в стабильности, присущей любой эффективной системе государственного управления, возникает напряженность, которая может идти вразрез со стремлением конкретного руководителя действовать независимо. Трудно найти правильное соотношение между стабильностью и возможностью реформирования, поскольку необходимо учитывать не только меняющиеся политические потребности, но и чрезвычайные ситуации в сфере партийной политики.

Конституция и законодательство государства, безусловно, более или менее адаптированы для достижения надлежащего равновесия между этими конфликтующими целевыми установками, но их нужно оценить с учетом еще двух позиций: соответствие международным обязательствам и обязательствам государств-членов ЕЭС/ЕС, а также соблюдение принципов верховенства закона и разделения властей. За верховенство закона и демократию, которые допускают некоторую ригидность системы организации государственно-административных органов, приходится платить немалую цену. Поэтому следует иметь в виду не только изменение условий и распределение ресурсов, но и более общие ценности правового государства и демократии.

Нужно отметить, что теоретические выводы, результаты практических исследований и имеющийся опыт в сфере организации структур свидетельствуют об одном и том же: после образования конкретной структуры её сотрудники естественно стремятся эту структуру сохранить и развивать, даже если сторонние наблюдатели считают их усилия нерациональными. Единственное, что можно предложить для противостояния этой тенденции, - проводить периодические аттестации силами внешних и независимых лиц или организаций (включая возможность издавать рекомендации об изменениях), ограничить сроки полномочий высших руководителей и их главных советников и, по возможности, внести в законодательный акт или постановление правительства, на основании которого учреждается конкретная структура, положение об окончании срока её деятельности, для возобновления которого необходимо регулярно проходить аттестацию. При таком подходе снова могут возникнуть трения. Действенность указанных механизмов зависит от всей системы государственных органов управления и государственной службы: эффективно работающая система высших государственных служащих³⁴ может быть замечательным ресурсом, обеспечивающим необходимую ротацию кадров на уровне руководителей исполнительных ведомств, что служит

³⁴

См. Jacques Ziller (1995), *Top Management in Central Government — Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, Sigma Papers no. 1, OECD, Paris.

GOV/SIGMA(2007)7

необходимым условием для поддержания адаптивности системы государственных органов к изменениям и для обеспечения постоянного притока в систему необходимых специалистов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Выдержки из доклада:

Распределенное государственное управление: агентства, службы и иные государственные органы
ОЭСР, Париж, стр. 17-19

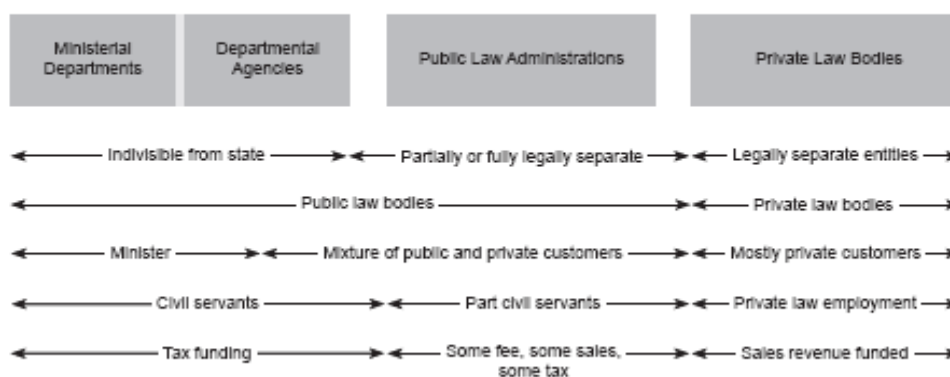
Классификация агентств, ведомств и иных государственных органов

В этом докладе Дерек Гилл представляет свою типологию организационных форм органов государственного управления, построенную с учетом институциональных и правовых принципов их организации, включая нормативные правила, регулирующие их финансовую, управленческую и кадровую политику. Данные национальных отчетов показывают, что большинство государственных органов соответствуют этой классификации, которая в значительной мере облегчает понимание стоящих перед государствами проблем в сфере управления различными государственными структурами (специфика управления разными организационными формами описывается в разделе 1 доклада). По этой классификации предметом данного исследования являются три основных типа государственных органов (далее по тексту доклада будут использованы приведенные ниже термины):

1. Ведомственные агентства

Институционально-правовые основы: Эти структуры входят в состав министерств и не являются обособленными юридическими лицами. Их деятельность регулируется публичным правом и строится на основе квазидоговорных отношений с соответствующим отраслевым министерством.

Executive Central Government¹



1. This graph is a simplified version of the graph presented by Derek Gill in his paper (see Footnote 10).

Управление и контроль: у этих агентств нет совета управляющих (хотя они могут иметь правление или наблюдательный совет), а исполнительного директора назначает министр. Министр осуществляет формальный (но не прямой) контроль, а исполнительный директор отвечает за оперативное управление.

Финансовая, управленческая и кадровая политики: кадровая политика – назначение на должность, продвижение по службе и освобождение от должности – регулируется законодательством о государственной службе, но финансовые вопросы, связанные с ценой и количеством рабочей силы, решаются более гибко. Большинство таких агентств имеет бюджетное финансирование, и их бюджет подлежит ежегодному пересмотру в рамках процедуры утверждения государственного бюджета. Некоторые агентства частично финансируются за счет предоставления платных услуг.

Функция: предоставление некоммерческих услуг гражданам и вспомогательных услуг другим отраслевым государственным структурам.

Примеры: Германия: федеральные администрации прямого подчинения; Нидерланды: агентства; Новая Зеландия: полуавтономные органы; Испания: автономные органы; Великобритания: исполнительные агентства; США: функциональные организации.

2. Публично-правовые администрации

Институционально-правовые основы: их деятельность регулируется главным образом нормами публичного права, но эти институты частично или полностью отделены от министерств и/или могут быть частично или полностью обособленными юридическими лицами.

Управление и контроль: эти структуры могут иметь совет управляющих, наблюдательный совет или единоличного руководителя. Контроль осуществляет руководящий орган (совместно с советом управляющих или без него), а министр контролирует их деятельность опосредованно.

Финансовая, управленческая и кадровая политики: кадровая политика строится на основе законодательства о государственной гражданской службе, дифференцированных методов управления и общих принципов трудового законодательства, но чаще всего сотрудники имеют статус госслужащих. Большинство публично-правовых администраций финансируется за счет налоговых поступлений в бюджет, их бюджетная политика регулируется общими положениями бюджетного законодательства, хотя они вправе переносить неизрасходованные средства на следующий год.

Функция: Эти структуры создаются для поддержания: *i*) дифференцированной структуры управления (руководящий орган), которая предоставляет им более широкую управленческую автономию или, в некоторых случаях, политическую независимость; и/или *ii*) дифференцированной контрольной среды; и/или *iii*) определенной управленческой автономии. Конкретные функции включают широкий спектр услуг населению, включая регуляторные и квазисудебные функции.

Примеры: Франция: государственные административные учреждения (“*Etablissements publics administratifs*”), государственные профессиональные учреждения (“*Etablissements publics professionnels*”) и автономные административные ведомства (“*Autorités Administratives Indépendantes*”); Германия: публичные администрации опосредованного подчинения; Нидерланды: публично-правовые организации; Новая Зеландия: множество «коронных» структур (включая “статутные корпорации”, “единоличные корпорации”, “представителей короны”, школы, “автономные коронные организации”, “независимые коронные организации”); Испания: административные управления и некоторые регуляторные органы; Швеция: агентства и советы; Великобритания: исполнительные вневедомственные государственные органы.

3. Частноправовые организации (включая государственные компании): квазикорпорации и некоммерческие частноправовые организации

Институционально-правовые основы: Это не компании, но их деятельность в основном регулируется нормами частного права; по общему правилу это юридические лица, полностью обособленные от государства.

Управление и контроль: руководство, как правило, осуществляет коллективный орган управления, а министр контролирует деятельность этих организаций опосредованно.

Финансовая, управленческая и кадровая политики: кадровая политика строится на основе трудового законодательства, без внешнего контроля или с ограниченным контролем за стоимостью рабочей силы. Основные источники финансирования – доход от продаж; они вправе переносить остатки средств на следующий год, а также вправе получать и выдавать кредиты. Бюджет организации полностью обособлен от бюджета министерства.

Функция: Эти организации могут быть полностью нацелены на получение прибыли либо предоставлять услуги в четко определенных границах затрат. Многие из них, но не все, функционируют в коммерческом секторе в соответствии с системой национальных счетов, другие представляют собой государственные органы, подлежащие приватизации.

Примеры: Франция: промышленные и коммерческие государственные учреждения (“*Etablissements publics industriels et commerciaux*”); Германия: частноправовые администрации и уполномоченные администрации; Нидерланды: частноправовые организации; Великобритания: некоторые вневедомственные частные бизнес-структуры.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Выдержки из доклада:

Об организации министерств и агентств: современные тенденции в странах-членах ОЭСР
(документ подготовлен Эльзой Пиличовски на основе публикаций ОЭСР), стр. 13-23

II. Организационные формы государственных организаций, предоставляющих государственные услуги³⁵

Как уже говорилось в первой части этого доклада, правительства стран ОЭСР по-новому взглянули на сектор государственных услуг и выделили из него коммерческие услуги, которые могут предоставлять частные организации без участия государственных органов, тем самым, расширив участие частного сектора в сфере предоставления государственных услуг. Несмотря на усиление этой важной тенденции, государственные организации продолжают предоставлять ключевые государственные услуги; этим традиционно занимаются вертикально-интегрированные министерства и обособленные государственные органы с расширяющимся кругом делегированных полномочий. Страны ОЭСР диверсифицируют организационные формы государственных органов для решения проблем, связанных с повышением качества услуг и работы органов управления. В этой главе дается краткий обзор различных типов организационных форм государственных органов, ответственных за предоставление общественных услуг.

II.1 Центральные традиционные вертикально-интегрированные министерства

II.1.a Краткое описание:

Численность министерств и их структуры постоянно меняются. В большинстве случаев новые правительства пересматривают структуру кабинета и число министерств. В целом, с 1950 года в странах ОЭСР наблюдался быстрый рост размера и числа министерств, затем в середине 1980-х годов наступил период стабилизации, а в последующие годы наметилось сокращение министерств в некоторых отраслях экономики.

Невозможно ответить на вопрос, насколько крупные министерства эффективнее малых организаций или наоборот. Все зависит от характера исполняемых функций, общего институционального окружения, решаемых управленческих задач и культуры конкретной организации. В целом, компактные организации действуют более целенаправленно и имеют более прозрачные системы отчетности, но им сложнее решать коллективные задачи. Крупные организации позволяют экономить ресурсы за счет масштаба, объединять неэффективные подразделения с эффективными, но также могут кулуарно принимать решения, которые должны решаться политическими способами.

Регулирование и контроль

³⁵

На основе классификации, предложенной Дерекком Гиллом: Derek GILL (2002), *Distributed Public Governance*, OECD, 2002, and GOV/PUMA(2003)19;

Министерства юридически не обособлены от государства, и их деятельность регулируют нормы публичного права либо законодательство об органах государственного управления либо общие административно-правовые нормы. Министр осуществляет формальное и непосредственное управление всей иерархической структурой, а генеральный директор отвечает за оперативное управление. Министерства финансируются за счет налоговых поступлений в бюджет, объем финансирования утверждается на ежегодной основе; они не вправе самостоятельно получать или выдавать кредиты и, как правило, ограничены в возможности переносить неизрасходованные средства на будущий период. Они обязаны следовать установленным административно-правовым процедурам и контролировать производственные процессы (например, закупки нетрудовых ресурсов). Министерства традиционно контролируют расходование средств фонда заработной платы либо размеры вознаграждения служащих и/или их численность. Служащие министерств, при назначении на должность, повышении по службе или освобождении от должности, обязаны пройти установленные контрольные процедуры.

II.1.6 Базовые функции министерств:

Основные преимущества министерств, как организационной формы органов управления, в том, что они многофункциональны, относительно обособлены от политического вмешательства в административные процессы (благодаря положениям, регулирующим кадровую политику и управление финансами), быстро реагируют на изменения политического контекста, заметны с позиции демократии и являют собой долговременную организационную форму.

К их главным недостаткам относятся возможные ограничения полномочий в профильной области, тенденция избегать чрезмерных рисков, ограниченное использование инновационных практик и принципов управления на основе результатов, культура управления «сверху вниз» без должного внимания потребностям граждан, а также возможное политическое вмешательство в вопросы, представляющие особый интерес (некоторые регуляторные функции).

Министерства наиболее эффективны, если существует необходимость в выполнении прямых надзорных и суверенных функций (оборона), ограничена возможность количественного измерения функций, если политические цели сформулированы расплывчато, либо подвержены быстрым и внезапным изменениям, а также в особо значимых политических областях. С этих позиций министерство является уместной организационной формой для осуществления многофункциональной деятельности, для разработки политической стратегии; это форма предпочтительна для выполнения всех видов исполнительных функций, кроме тех, которые предполагают целенаправленные и сплоченные усилия всех подразделений, и кроме коммерческой деятельности.

II.2 Обособленные государственные органы

Краткое описание

В большинстве стран ОЭСР центральные органы государственного управления традиционно включают министерства и департаменты этих органов исполнительной власти, находящихся под непосредственным иерархическим управлением либо министра и/или премьер-министра в парламентских государственных системах, либо – главы государства в президентских системах. Вертикальная структура подотчетности создает простую и стабильную модель управления, в рамках которой формированием политики и предоставлением услуг занимается правительство, подотчетное парламенту и, в конечном итоге, народу. По общему правилу одинаковые нормы финансового и административного законодательства и механизмы отчетности регулируют деятельность всех этих органов.

Вместе с тем, все государства всегда предоставляли некоторую степень управленческой автономии центральным государственным органам, обособленным от традиционных структур министерств и департаментов. Многие из таких органов были созданы уже давно по ряду причин политического и управленческого характера.

За последние два десятилетия ситуация сильно изменилась, так как государственные полномочия стали передаваться организациям, удаленным «на расстоянии вытянутой руки» от прямого и постоянного контроля политиков и имеющим отличную от традиционных министерств иерархическую структуру, а в некоторых случаях и управленческую автономию либо независимость от политического влияния. Иногда подобные организации с новой структурой управления и контроля создавались «с нуля», а иногда уже существующие структуры получали значительную управленческую автономию.

Причины перемен

Существуют две причины, обусловившие эти перемены: необходимость повысить эффективность и результативность системы управления, а также необходимость, в зависимости от типа органа управления, придать легитимность решениям этих органов, предоставив им некоторую независимость от прямого политического вмешательства. Последнее достигается посредством более точного анализа затрат и четкого разграничения функций разработки и исполнения политической стратегии.

В целом, руководители государств осознали необходимость концентрации усилий на повышении результативности работы государственных органов, особенно в сфере предоставления услуг, и, как следствие, на ответственности служащих и индивидуальных организаций перед обществом. Обособленные органы стали предпочтительной формой реализации управленческих задач, ориентированных на результат, так как они работают эффективнее центральных министерств на основе четко прописанных условий договоров подряда, заключаемых с их профильными министерствами, используют преимущества более мягкого режима контроля за их расходами, но при этом строго соблюдают принцип подотчетности министру и, в большинстве случаев, институционально остаются в составе своих министерств.

Не существует общепринятой классификации обособленных органов управления. Они различаются с точки зрения их организационной формы, правового статуса, степени управленческой автономии или политической независимости. Но в основном используются три способа «удаления» таких организаций от центральных министерств (их не всегда применяют одновременно): 1) во-первых, создание структуры управления и иерархии подотчетности, отличной от традиционной структуры и иерархии министерства. 2) Во-вторых, создание иной контрольной среды, т.е. исключение, частично или полностью, управленческой, финансовой и кадровой политики этих организаций из сферы регулирования, традиционно применяемой к министерствам. 3) В-третьих, предоставление им относительной управленческой автономии (включая право самостоятельно распоряжаться своими финансами).

Сегодня во многих странах ОЭСР на такие обособленные органы в составе центрального правительства приходится от 50% до 75% (а ряде случаев этот процент еще выше) государственных расходов и госслужащих. Новая институциональная среда поставила перед национальными правительствами новые задачи по сохранению центральных функций управления и контроля. В следующем разделе доклада анализируются различные организационные формы обособленных органов управления, а также условия для обеспечения их надлежащей работы и достижения желаемых результатов.

II.2.a Ведомственные агентства

Краткое описание

Ведомственные агентства – относительно новая организационная форма. Ведомственные агентства – это субсидиарные органы министерств, деятельность которых, как и всех министерств, регулируется нормами публичного права либо административно-процессуальными нормами. Их основное отличие от традиционных вертикально-интегрированных министерств состоит в том, что им предоставлено больше управленческой и функциональной свободы в рамках договора подряда на предоставление управленческих услуг для достижения целей и результатов, согласованных в

ходе переговоров с традиционно вертикально-интегрированным министерством. Это значит, что надлежащая отчетность о непосредственных и конечных результатах работы со стороны ведомственных агентств и тщательная проверка непосредственных и конечных результатов их работы со стороны министерств являются критически важными для функционирования системы государственного управления.

Регулирование и контроль

У ведомственных агентств нет коллегиального органа управления. Формальное управление и контроль осуществляет министр, но менее прямолинейно, чем в министерстве, а оперативным управлением занимается генеральный директор. Финансирование ведомственных агентств осуществляется либо полностью за счет налоговых поступлений в бюджет, либо частично за счет налогов и частично за счет предоставления платных услуг. Они действуют в рамках установленного годового бюджета и часто имеют право переносить на будущий период неосвоенные финансовые средства. В их отношении могут действовать или не действовать меры процессуального контроля. Их сотрудники являются госслужащими, но часто к ним применяются менее жесткие правила аккредитации и контроля, чем к обычным госслужащим. Это касается и численности сотрудников этих агентств. Как правило, они не вправе брать или выдавать кредиты, но могут удерживать выручку от продажи своих активов.

С 1988 года в Великобритании было создано 131 ведомственное агентство, в которых занято более 75% всех служащих государственной службы. Согласно прогнозам, в Нидерландах к 2004 году число госслужащих в ведомственных агентствах должно достичь 80%. Менее масштабные реформы, проводимые в других странах, например, программа создания организаций, деятельность которых ориентирована на результат, в США либо создание *Centres de Responsabilité* во Франции, затронули более ограниченное число организаций. Важные реформы были также проведены в Корее, где с 1999 года было создано 23 ведомственных агентства, в которых занято более 5 000 сотрудников и на долю которых приходится 7% государственного бюджета.

Функции

Ведомственные агентства могут создаваться в различных областях и выполнять множество функций, которые обычно закреплены за традиционно вертикально-интегрированными министерствами, такие как предоставление некоммерческих услуг населению или вспомогательных услуг другим государственным органам. Это могут быть услуги по обеспечению исполнения регуляторных требований (например, выдача водительских удостоверений), вспомогательные услуги министерствам. Эта организационная форма больше всего подходит для предоставления «осязаемых» административных услуг (выдача водительских удостоверений), когда ключевая информация не подразумевается, а может быть трансформирована в реальные данные (например, взыскание налогов или предоставление вспомогательных услуг в областях, где использование частных подрядчиков или приватизация не возможно по той или иной причине).

Эта организационная форма позволяет повысить эффективность за счет концентрации на задачах и благодаря работе на договорной основе, т.е. при наличии функционально согласованных целей и задач, направленных на предоставление «осязаемых» услуг. Эта организационная форма позволяет сосредоточиться на одном виде или нескольких связанных видах государственных услуг для населения или государственных заказчиков, обеспечивает обособленность от политической сферы, концентрирует внимание на обслуживании клиентов, а не министра, сочетает договорную форму работы, ориентированной на результат, с управленческой автономией, публичной отчетностью, повышением качества управления процессом предоставления услуг.

Но, как и в случае с другими организационными формами, ведомственные агентства пригодны не для всех видов государственных услуг. Если политические программы тесно увязаны друг с другом, использование этой формы может создать сложности при координации решений. Если политический аспект имеет особую значимость, использование таких агентств может привести к

утрате политического контроля. Кроме того, лишь некоторые виды государственной деятельности поддаются количественной оценке, а неадекватная конкретизация полномочий может навредить этой организационной модели. Целевые агентства также могут создавать сложности при распределении ресурсов, а это особая проблема для нестабильных или недолговременных политических структур. И, наконец, менеджеры приобретают меньше опыта, работая в контексте политических и правительственных структур.

Организационная классификация государственных органов [...]

		Правовая обособленность от государства	Правовое регулирование	Клиенты	Статус сотрудников	Финансирование
Традиционные министерства		Неотделимы от государства	Общие правила для министерств /публичное право	Министр	Госслужащие	Бюджет
	<u>Ведомственные агентства</u>	Финансирование из бюджета (плата за услуги)	Общие правила для министерств. Более мягкие формы бюджетного контроля	Государственные и частные лица	Госслужащие	Бюджет
Обособленные органы	<i>Публично-правовые администрации</i>	частично или полностью обособлены от государства	Общие правила для госорганов /публичное право Более мягкие формы бюджетного и процессуального контроля	Государственные и частные лица	Частично госслужащие	Сборы, выручка от продаж, бюджет
	<u>Опосредованно контролирующие структуры</u>	Коммерческие государственные предприятия	обособлены от государства	Частные лица	Служащие по частноправовым контрактам (иногда статус конкретизирован)	Выручка от продаж /субсидии
	<i>Государственные предприятия</i>	Иные некоммерческие частноправовые организации	Id.	Id.	Id.	Id.
	<u>Квазигосударственные структуры</u>		Id.	Id.	Id.	Id.

II.2.б Опосредованно контролируемые структуры

Опосредованно контролируемые структуры (ОКС) обособлены от министерств и часто имеют статус юридического лица. Именно благодаря самостоятельному правовому статусу эти органы в ряде стран имеют отличную от традиционно вертикально-интегрированных министерств структуру руководства (самая важная характеристика – наличие относительно независимого правления) и иной режим регулирования их управленческой деятельности. Подобно ведомственным агентствам, эффективность работы ОКС полностью зависит от управления исполнением ориентированных на результат договоров, разработанных головным министерством совместно с ОКС, и от общей системы публичной отчетности и механизмов управления, регулирующих работу этих органов.

Большинство стран ОЭСР заявляют о создании значительного числа вневедомственных государственных органов, при этом под это общее определение попадают совершенно разные типы организаций. Их можно представить в виде следующей классификации: 1) публично-правовые администрации (их деятельность в основном регулируют обычные нормы административного законодательства, применяемые ко всем государственным органам, исполняющим административные функции), 2) государственные предприятия (их деятельность – в коммерческой, промышленной или финансовой сферах - регулирует общее законодательство).³⁶

II.2.б.i Публично-правовые администрации (ППА)

Краткое описание

Эти органы обособлены от министерств и функционируют «на расстоянии вытянутой руки» от министров, поэтому контроль за их деятельностью осуществляется не напрямую, а опосредованно.

ППА могут трудоустроить значительное число госслужащих. В Германии в министерствах работает только 6% от общего числа федеральных госслужащих, а в ППА - 51%³⁷. А во Франции, напротив, в аппарате центральных министерств занято 70% госслужащих (66%, если исключить военное ведомство).

За некоторыми исключениями ППА представляют собой достаточно стабильную и хорошо организованную группу организаций, некоторые из которых были образованы еще во времена средневековья. Заметными исключениями являются Новая Зеландия, в которой в 1980-х и 1990-х годах появилось большое число «коронных» организаций, и специализированные обособленные регуляторные органы в сфере коммунальных услуг, созданные в большинстве стран.

³⁶

Разграничение организаций на публично-правовые и частноправовые вовсе не означает, что эти организации существуют либо в одном, либо в другом правовом пространстве. Например, публично-правовые организации могут быть трансформированы в акционерные общества в соответствии с нормами частного права, но создаются они на основе законодательного акта и регулируются нормами бюджетного законодательства либо административно-правовыми нормами в части определенного круга административных полномочий. Публично-правовые органы могут регулироваться частноправовыми нормами (и для этих целей считаться обособленными юридическими лицами) при заключении некоторых видов сделок с третьими сторонами (заключение договора аренды и т.д.).

³⁷

40% служащих федеральных министерств работают в оборонной отрасли.

Регулирование и контроль

Для ППА характерно многообразие форм. В рамках одного государства можно использовать широкий спектр режимов управления и правовых форм для осуществления разнообразных функций. А в рамках группы государств наблюдается еще большая вариативность организационно-правовых форм, режимов контроля, полномочий, размеров, функций, внутренних структур управления и административных культур.

Деятельность ППА главным образом регулируется общими для всех государственных органов правовыми нормами. Их главные отличия от министерств – юридическая обособленность от государства и иная внутренняя структура управления. ППА могут иметь как коллегиальный орган управления, так и наблюдательный совет, так и единоличного руководителя. Общее управление осуществляет орган управления, который, как правило, делегирует эти полномочия генеральному директору. Министр контролирует деятельность ППА опосредованно. Их финансирование осуществляется либо полностью за счет налоговых поступлений в бюджет, либо частично за счет налогов и частично за счет предоставления платных услуг. Они часто имеют право переносить на будущий период неосвоенные финансовые средства. Статус служащих ППА может полностью или частично соответствовать статусу госслужащих либо регламентироваться нормами трудового законодательства (с обязательным соблюдением общих для всех служащих государственных учреждений правил профессионального поведения, включая право на участие в правительственной программе по предоставлению равных условий при найме на работу и продвижению по службе и т.д.). В зависимости от статуса коллегиального органа управления ППА применяются разные схемы контроля за назначением кандидатов на пост генерального директора. И, наконец, существуют различные схемы контроля за порядком привлечения/выдачи кредитов и удержания средств, вырученных от продажи активов.

Сферы применения ППА в разных странах различны, но эти организации могут финансировать развитие искусства и культуры, спорта, науки, работу регуляторных органов в области обеспечения безопасности здоровья или охраны природы, государственные университеты, музеи, некоторые больницы и т.д.

Функции и задачи

ППА могут повысить результативность выполнения связанной группы функций при следующих условиях: 1) коллегиальный орган управления обеспечивает твердое руководство и эффективный мониторинг: во многих странах деятельностью ППА руководит совет управляющих. Компетентный совет управляющих способствует повышению качества работы руководителей подразделений, играет роль лидера, задает тон в сфере профессиональной этики и принимает меры, если в ходе мониторинга эффективности выявляются проблемы. Роль совета управляющих особенно важна в сфере коммерческой деятельности, если в силу регуляторных или иных политических причин ППА не является акционерным обществом. Аналогичным образом ППА с советом управляющих может выполнять те же административные функции, что и ведомственное агентство. При этом механизмы назначения/освобождения от должности членов совета управляющих должны быть прозрачными и обеспечивать правомочия лиц, назначенных на эту должность. 2) контрольная среда лучше соответствует статусу и функциям ППА. Это значит, что во многих случаях правовое регулирование порядка управления финансами, бухгалтерского учета, закупок и статуса госслужащих несколько отличается от режима регулирования вертикально-интегрированных министерств. Это может оказаться полезным для организаций, деятельность которых хорошо поддается количественной оценке и не несет серьезной политической нагрузки.

Таким образом, ППА особенно эффективны, если будут предоставлять один вид или несколько взаимосвязанных услуг населению или государственным заказчикам; если они смогут отделить свои действия от политической конъюнктуры и станут развивать культуру, нацеленную на служение интересам граждан/членов; если их деятельностью руководит совет управляющих, обеспечивающий профессиональные знания и опыт в сфере менеджмента, играет роль лидера, задает «тон» и контролирует качество работы; если контрольную среду можно адаптировать к статусу и функциям ППА; если они смогут нанимать на работу людей не только из сферы

государственной службы; если они смогут повысить правомочность принятых решений посредством вовлечения в процесс принятия решений заинтересованные стороны (из частного сектора, представителей гражданского общества), экспертов и профессионалов.

Как организационная форма, ППА имеют и серьезные недостатки: они могут привести к утрате координации и, вследствие этого, начнут противодействовать перераспределению ресурсов там, где взаимосвязь между разными структурами особенно высока, они также могут привести к ослаблению «идеи» государственной службы, снижению трудовой мобильности госслужащих и к усилению дифференциации в оплате труда. Помимо этого, существует риск патроната при назначении членов совета управляющих, что ведет к ухудшению «качества» этого органа управления.

II.2.б.ii Государственные предприятия

Во всех странах существуют государственные предприятия, созданные, как правило, в соответствии с нормами частного права для осуществления коммерческой, промышленной и финансовой деятельности. В некоторых странах существуют и некоммерческие частнопровые организации.

1) Коммерческие государственные предприятия

Краткий обзор

Государственные предприятия — группы компаний в собственности государства (акционированные на основе частного права) и квазикорпорации (не являясь самостоятельными юридическими лицами, они действуют как государственные корпорации) — сыграли важную роль во многих странах. И хотя в разных странах объем функций государственных предприятий существенно различается, удивительно то, что эти предприятия исторически возникали в одних и тех же отраслях (почтовая служба, железнодорожный и авиационный транспорт, телекоммуникации, производство и распределение электроэнергии, газотранспортная система, радио и телевидение). Не так давно ситуация изменилась в результате широкомасштабных приватизационных мер, предпринятых рядом государств.

Тем не менее, в странах ОЭСР доля государственных предприятий в производстве ВВП до сих пор в среднем составляет 7%. В некоторых странах идет процесс акционирования квазикорпораций, в ходе которого происходит разделение регуляторных и коммерческих функций и передача последних государственным акционерным обществам. Акционерные общества возникли в частном секторе для осуществления коммерческой деятельности, и практически все характерные для этой организационной формы признаки (роль совета управляющих и т.д.) могут использоваться и в государственном секторе. Но эта форма не пригодна для политического руководства или выполнения регуляторных функций.

При создании государственных акционерных обществ необходимо сегментировать всю совокупность государственных интересов — интересы собственника, регулятора и пользователя услугами — и разработать для каждой группы интересов наиболее эффективный режим управления. В тех областях, где правительство может уточнять цели и задачи проводимой им государственной политики и использовать иные политические инструменты (например, субсидии и нормативно-правовое регулирование), уже достигнут значительный успех от передачи коммерческих функций государственным предприятиям в форме акционерных обществ.

Передача коммерческих функций государственным акционерным обществам способствует повышению эффективности, особенно в сочетании с реформами в сфере бюджетной и регуляторной политики³⁸. Преимущества государственных предприятий (ГП) обусловлены их

³⁸

Всемирный Банк, например, подчеркивает, что недостаточно изменить один только правовой статус. В докладе «Бюрократы от бизнеса» перечислены факторы, от которых зависит успех или провал реформы государственных предприятий: добившиеся успеха государства провели комплекс реформ, включая широкомасштабную программу по выделению из состава предприятий и продажи части их активов (там, где доля государственного участия была высокой);

способностью целенаправленно предоставлять потребителям один вид или несколько смежных видов услуг; существованием совета управляющих, с помощью которого организация обособляется от политической деятельности и развивает культуру ведения коммерческой деятельности; возможностью измерить их финансовые результаты. Вместе с тем, роль совета управляющих нивелируется, если доминируют политические приоритеты/высока степень политического вмешательства. Государственным предприятиям имманентно присущ риск низкой эффективности, обусловленный политическими аспектами, за которые отвечает министр.

Регулирование и контроль

Деятельность ГП регулируют нормы частного права, и юридически они обособлены от государства. Полномочия по общему управлению ГП государство передает совету управляющих, который их делегирует генеральному директору. Министр осуществляет контроль опосредованно. Руководство, как правило, осуществляет совет управляющих. Прием сотрудников осуществляется на основе трудового законодательства. Финансирование ГП осуществляется за счет доходов от продаж; они вправе привлекать заемные средства, переносить остаток средств на будущий период и выдавать займы. Трудовые и нетрудовые затраты не контролируются. ГП вправе удерживать выручку от продажи своих активов и амортизационные начисления.

Виды и функции

Государственные предприятия имеют разнообразные формы: квазикорпорации, пришедшие на смену другим видам некоммерческих государственных организаций; государственные организации в процессе приватизации; частные акционерные компании в собственности государства (нацеленные на извлечение максимальной прибыли в рамках существующего политического контекста, как и любое частное коммерческое предприятие); организации, схожие с частными некоммерческими структурами, которые стремятся максимально эффективно выполнить свои целевые функции (услуги, продукция и т.д.) с минимальными затратами.

Из практических соображений государственные предприятия можно разделить (согласно критериям системы национальных счетов) на коммерческие и некоммерческие. В итоге мы имеем: i) государственные предприятия, выполняющие коммерческие функции, и ii) некоммерческие государственные предприятия, максимально нацеленные на выполнение служебных функций (предоставление продуктов, услуг и т.д.).

Коммерческие ГП гораздо лучше некоммерческих ГП приспособлены для ведения коммерческой деятельности там, где общественно-политические интересы максимально поддаются количественной оценке, так как это позволяет правительству использовать иные политические инструменты (субсидии и методы регулирования) для достижения государственно-политических целей и ставить перед советом управляющих ГП относительно непротиворечивые стратегические цели.

2) *Иные некоммерческие частнопровые структуры (ЧПС)*

Во многих странах существуют государственные организации, которые были акционированы в соответствии с нормами частного права, но которые не считаются коммерческими организациями по классификации системы национальных счетов. В то время как ГП активно ведут коммерческую деятельность, другие виды ЧПС существуют в ограниченном числе стран, и масштаб их деятельности сравнительно узок. Они выполняют разнообразные функции, включая обслуживание членов определенных групп, обеспечение соблюдения регуляторных требований и оказание

ввели механизмы конкуренции (путем разукрупнения крупных предприятий и смягчением правил входа на рынок), жесткие бюджетные ограничения (ликвидация прямых и косвенных субсидий); реформировали сектор финансовых услуг (доступность финансовых средств на коммерческой основе); провели институциональную реформу (надзорные органы, управленческая автономия, договоры, ориентированные на результат).

вспомогательных услуг. Не ясно, насколько эта категория может конкурировать с другими организационными формами.

II.2.в Квизигосударственные структуры

Во всех правовых системах существуют структуры, стоящие особняком от отчетных органов, но выполняющие государственно-политические функции (предоставляют услуги, осуществляют регулирование и т. д.). Как правило, это частноправовые организации, принадлежащие частным лицам; их деятельностью руководит совет управляющих, в состав которого входят несколько должностных лиц, назначаемых правительством; их деятельность частично финансируется государственными грантами, но государство не контролирует их кадровую политику и прочие аспекты деятельности. К этой группе относятся некоторые государственные фонды.

Этот тип частных организаций сопряжен для правительства с серьезными рисками в сфере управления, особенно если государственные должностные лица назначаются в состав совета управляющих. Несмотря на то, что эти структуры не принадлежат органам государственного управления, граница между государственным и частным секторами не четкая, а расплывчатая. В некоторых странах в ряде случаев суды признавали правительство ответственным за действия организаций, которые не являются государственными (именно поэтому они обособлены от субъекта финансовой отчетности), но которые государство условно должно было контролировать. Право условного контроля, при отсутствии явного заявителя оставшейся части требований, вытекает из права назначать или отзывать членов правления такой организации.

Таким образом, существует ряд юридических лиц, созданных на основе учредительного законодательного акта, но не принадлежащих и не подконтрольных в полной мере государству, на которых, пусть и частично, возложена обязанность исполнения некоторых общественно-политических функций. Правительство интересуется, как эта организация выполняет некоторые из своих функций, и каковы условные обязательства государства, коль скоро государство осуществляет условный контроль за её деятельностью. Этот риск свидетельствует о том, что нужно проявлять чрезвычайную осмотрительность при создании квазигосударственных структур.

II.2.г Выводы: Условия успешного функционирования обособленных органов управления

Опираясь на опыт стран ОЭСР, можно сделать выводы о базовых условиях успешного и устойчивого функционирования системы распределенного государственного управления, к которым относятся:

- 1) Надежная правовая и институциональная инфраструктура, позволяющая ограничить число обособленных органов управления, задать им четко определенную правовую основу и обосновать любые исключения из установленных правил. Правовая и институциональная инфраструктура должна учитывать следующие факторы:³⁹ 1) объединение организаций в классы с жесткими принципами создания и исключения новых структур; 2) четкое определение их обязанностей и ответственности в сфере управления; 3) принятие общего для всех организаций законодательного акта; 4) согласование политики разных органов; 5) определение принципов государственного финансирования этих органов; 6) конкретизация норм, регулирующих кадровую политику; 7) конкретизация принципов внешней отчетности, проведения аудита, а также циклов планирования и контроля; 8) индивидуализация обязанностей и ответственности; 9) определение надлежащего порядка публичной отчетности о расходовании государственных ресурсов, о достигнутых результатах и стандартах надлежащего управления; а также порядка отчетности перед заинтересованными сторонами и порядка проведения с ними консультаций; 10) введение стандартов поведения; 11) определение принципов и порядка контроля и аудита

³⁹

Из статьи "Distributed Public Governance: principles for Control and Accountability of Agencies, Authorities and other Government Bodies", Роба Лейкинга (Rob Laking), опубликованной в *Distributed Public Governance*, OECD, 2002;

2) Важную роль играет тщательно продуманная структура индивидуальных институтов, допускающая постепенный переход к системе обособленных органов. Не все органы будут одновременно готовы функционировать обособленно от государственных и не в последнюю очередь потому, что правительствам необходимо удостовериться, что у них есть достаточно менеджеров, готовых работать в обособленных организациях, ориентированных на результат. Одна из проблем состоит в том, что министерства, ответственные за осуществление постоянного контроля за деятельностью обособленных органов, могут медленнее адаптироваться к управлению по результатам, чем вновь созданные организации, и решение этой проблемы – главная предпосылка создания эффективной системы распределенного государственного управления.

3) Обеспечение необходимого и постоянного взаимодействия между обособленными организациями и «головными» министерствами.

4) Публичная и финансовая отчетность руководителей с делегированными полномочиями, строгий надзор со стороны регуляторных органов, включая парламент.

В любом случае для расширения потенциала нужно время. Понадобятся месяцы, и даже годы, чтобы трансформировать часть традиционной иерархической структуры министерства в исправно функционирующий обособленный орган и чтобы надзорное министерство могло надлежащим образом руководить его работой. Процесс приведения дел в порядок не может полностью направляться высшим руководством, поскольку он зависит от сотрудничества и взаимного обучения обеих сторон.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Конституционные ограничения организационной специализации и агентствитизации

Жак Циллер

Неопубликованные результаты исследования, проведенного для Программы «SIGMA» при подготовке данного доклада

Для данного исследования были отобраны несколько стран на основании их относительной значимости и использованных либо предлагаемых ими подходов к реформированию центральных государственно-административных органов. Они представлены в порядке убывания гибкости и возрастания жесткости предлагаемых моделей, хотя эта классификация относительна, поскольку даже наименее гибкие конституционные положения не препятствуют реформе, если политические круги достигли консенсуса о необходимости её проведения.

Великобритания

В самой Великобритании, как и за её пределами, среди исследователей, политиков и практиков бытует мнение, что в Великобритании конституции нет, по крайней мере, нет писаной конституции. Однако это утверждение ошибочно, поэтому имеет смысл подробнее рассмотреть принципы и положения британской конституции, относящиеся к сфере организации и функционирования государственных административных органов и, особенно, к вопросу создания агентств в рамках системы центральных органов государственного управления.

Конституция Соединенного Королевства состоит из некоторого числа неписаных принципов и практик (конституционных обычаев) и письменных источников, включая ряд относительно недавно принятых парламентом законов, конституционную природу которых подтверждают статуты (акты парламента), суды и правовая доктрина. Тот факт, что парламент (например, монарх, палата общин и палата лордов) могут изменить эти статуты в рамках обычной законодательной процедуры, вовсе не противоречит их конституционной природе, а иногда лишь создает иллюзию, что эти статуты можно легко изменить (например, можно изменить численный состав и полномочия палаты лордов, но полностью упразднить её, скорее всего, нельзя). Некоторые из конституционных принципов, правил и процедур имеют непосредственное отношение к процессу агентствитизации в Великобритании и нуждаются в разъяснении, несмотря на то, что официальные отчеты и академическая литература зачастую их полностью игнорируют.

Королевская прерогатива

Среди конституционных правил, имеющих отношение к организации и функционированию британского правительства, наиболее важным является положение о королевской прерогативе и сфере её действия. Любые полномочия, получившие статус королевской прерогативы, позволяют исполнительной власти осуществлять регулирование и выносить решения без акта парламента. В соответствии с королевской прерогативой действующее правительство отчитывается перед парламентом за принятые решения — и нужно сказать, что парламентское большинство оказывает сильное влияние на принимаемые правительством решения, — но для их принятия достаточно и «королевского указа в совете», т.е. постановления правительства. Если же парламента ранее принял законодательный акт по вопросу, на который распространяется действие королевской прерогативы, он обязан принять новый акт для изменения или отмены предыдущего, чтобы вернуть

правительству полную свободу действий.⁴⁰ Несмотря на то, что с течением времени область применения королевской прерогативы сократилась, она до сих пор остается достаточно широкой, охватывая сферу иностранных дел или внешних сношений, с одной стороны,⁴¹ и организацию системы государственной службы, т.е. центральных государственно-административных органов, и управление их деятельностью, с другой стороны⁴².

То, что организация системы государственной службы и регулирование её деятельности являются королевской прерогативой, объясняет гибкость используемых для целей реформы инструментов (а иногда и быструю смену руководства центральных министерств) и отсутствие у них правового статуса. Эти инструменты представляют собой не обязательные в юридическом смысле акты (акты парламента либо постановления правительства), а отчеты правительству (например, отчет 1987 года о стратегии дальнейшего развития (Next Steps Report) – важная реформа, запустившая процесс агентствитизации), «белые» книги либо иные обязательства не правового характера⁴³. Этот факт объясняет и то, что штатный регламент для «служащих короны» (т.е. госслужащих) не нужно прописывать ни в парламентском акте, ни в постановлении правительства. На протяжении почти всего 20-го века штатные регламенты согласовывались представителями департаментов министерств и представителями служащих в составе «советов Уитли» (“Whitley Councils”), служивших платформой для обсуждения и согласования условий труда госслужащих. Достигнутые соглашения затем оформлялись в виде «кодексов», которые не имели обязательной юридической силы и до 1980-х годов полностью игнорировались судами. И хотя сегодня суды принимают их во внимание при рассмотрении споров между госслужащими и их работодателями, таких примеров в судебной практике очень мало, поскольку по традиции подобные споры не решались в судебном порядке по двум причинам – из-за отсутствия конкретных средств судебной защиты и из-за высоких судебных расходов.

С правовой точки зрения правительство вправе организовывать систему государственной службы и регулировать её деятельность по своему усмотрению при условии уважительного отношения к полномочиям парламента в сфере бюджетного и законодательного регулирования государственной службы, с одной стороны, и к принципу разумной необходимости в сфере юриспруденции, с другой. Никакие принципы или процессуальные нормы не применимы к процессу реформирования системы государственной службы, и это объясняет, почему некоторые из недавних мероприятий в рамках реформы британской системы государственной службы были разработаны и реализованы в кратчайшие, с технической и политической точек зрения, сроки. В политическом плане деятельность правительства ограничена рамками его политической ответственности перед парламентом, т.е. ему необходимо иметь политическую поддержку собственной партии. Но большинство проблем организации и функционирования системы государственной службы не относятся к кругу особо значимых политических приоритетов, что в свою очередь объясняет, почему премьер-министрам Маргарет Тэтчер и Тони Блэру удалось относительно быстро провести серьезные реформы в сфере государственной службы на зависть правительств стран

⁴⁰ Так происходит, например, при принятии общих законодательных актов об условиях труда или правоотношениях на производстве, которые также принято относить к сфере трудоустройства госслужащих.

⁴¹ Это объясняет, почему в Великобритании международный договор может быть ратифицирован без одобрения парламента и почему для вступления такого договора в силу на территории страны нужен акт парламента.

⁴² С другой стороны, регламентирование деятельности органов местного управления осуществляется на основании акта парламента, хотя практически ни один из конституционных принципов не оспаривает концентрацию функции принятия решений в руках центральных государственных органов при условии одобрения подобной централизации парламентом посредством принятия соответствующего статута.

⁴³ Это не имеет никакого отношения к принципам правовых систем на основе общего права: в США, в силу существования писаной конституции, определяющей круг полномочий и Конгресса, и Президента, нормативно-правовые инструменты, используемые для осуществления реформ в сфере государственной службы, являются юридически обязательными (как законодательные акты Конгресса, так и постановления правительства).

континентальной Европы (и США), которые не имеют столь гибких инструментов для разработки и реализации реформы органов государственного управления.

Бюджетные и законодательные полномочия парламента

Еще два неписаных конституционных принципа, лежащих в основании всей правовой системы Великобритании, гласят – только парламент имеет право повышать налоги, и парламент обладает суверенитетом.

Из первого конституционного принципа следует, что все принципы, правила и процедуры, связанные с повышением налогов и расходованием государственных финансов, должны определяться актом парламента либо принятым на его основе делегированным законом. Поэтому любое агентство, финансирование которого зависит от повышения налогов или средств, выделяемых из государственного бюджета, обязано получить от парламента соответствующие финансовые полномочия в виде парламентского акта, каковым, например, является закон об утверждении годового бюджета данного ведомства. Это значит, что свобода правительства одним своим решением создать любое агентство приобретает границы, как только бюджет этого агентства перестает полностью зависеть от доходов от собственной деятельности.

Из второго конституционного принципа следует, что парламента вправе принимать любые законы, которые он считает необходимыми. Таким образом, парламента может счесть необходимым принять закон в сфере королевской прерогативы. Парламентаризм британской политической системы и тот факт, что премьер-министр является лидером членов парламента, сформировавших правительство, исключают возможность конфликта между парламентом и правительством из-за законодательного акта, который может оказать влияние на действие королевской прерогативы и который в силу необходимости принимается с согласия правительства. Таким образом, агентство вполне может быть утверждено актом парламента. Насколько такой акт необходим для придания агентству самостоятельной правосубъектности, зависит от объема прав и обязанностей этого субъекта права, при этом статус юридического лица также можно приобрести на основании королевского патента.

Для обсуждаемых в данном докладе вопросов гораздо важнее то, что в актах парламента должен быть точно указан орган, который наделяется полномочиями принимать решения, необходимые для его функционирования. По общему правилу в законе указывается министр (секретарь), которому делегируются полномочия, а королевская прерогатива позволяет правительству по своему усмотрению организовать относящиеся к этому министру структуры, в том числе создать исполнительное агентство, если правительство сочтет это решение правильным. Но если полномочия органа исполнительной власти нужно передать агентству, не зависящему от правительства, это можно сделать только в том случае, если это агентство учреждено парламентским актом или принятым на его основе делегированным законом. Конституционные правила по делегированию полномочий посредством законов излагаются в акте парламента и обеспечивают одобрение парламентом содержания делегированного законодательного акта *ex post* либо открыто, либо молчаливым согласием. Любое независимое агентство, не учрежденное актом парламента и принимающее решения, которые не подкреплены полномочиями, прямо предусмотренными актом парламента, будет действовать *ultra vires*, и суды будут признавать все его решения недействительными.

Ответственность правительства перед парламентом

Из упомянутых выше конституционных принципов и правил следует, что до тех пор, пока британское правительство желает свободно использовать свои полномочия по формированию и реформированию агентств без участия парламента, оно должно ограничить сферу этих полномочий рамками агентств, напрямую подотчетных соответствующему министру, который, в свою очередь, подотчетен парламенту.

Принцип подотчетности в британском конституционном праве имеет два аспекта: первый аспект – характерная особенность парламентской формы правления в Великобритании, состоящая в том, что

парламент вправе распустить правительство или вынудить его члена уйти в отставку. Это не столько действующий механизм, сколько виртуальная санкция, поскольку правительство, как правило, формирует одна партия, получившая большинство мест в палате общин парламента⁴⁴. Последний случай отставки премьер-министра из-за утраты доверия палаты общин произошел в 1979 году с Джеймсом Каллагэном – его лейбористское правительство было вынуждено воспользоваться поддержкой Шотландской националистической партии; а до него то же самое произошло в 1924 году с Рамси Макдональдом. Второй аспект принципа подотчетности состоит в том, что по запросу парламента правительство обязано предоставить законодателям всю информацию о своей деятельности и в первую очередь о том, как правительство распоряжается полномочиями, делегированными министрам на основании актов парламента. Этот аспект предусматривает такую организационную структуру, в рамках которой, даже если госслужащим и приходится отчитываться о своей работе перед парламентом (что происходит регулярно в постоянных и специальных комитетах обеих палат), именно министр несет полную ответственность за санкционированные им решения и должен давать по ним разъяснения.

Судебный надзор

Еще один конституционный принцип, имеющий особую важность для организации и функционирования государственных административных органов, состоит в том, что все решения, принимаемые государственными административными органами помимо парламента, т.е. решения судов, трибуналов и правительства, могут быть пересмотрены в рамках процедуры судебного надзора. И хотя этот принцип основан на неписаном конституционном обычае, он является одной из фундаментальных опор правопорядка в Соединенном Королевстве.

В течение очень долгого времени целью судебного надзора было удостовериться в том, что государственные органы и должностные лица не превышают своих полномочий (не действуют *ultra vires*, т.е. они получили властные полномочия на основании акта парламента), при этом суды не рассматривали по существу принимаемые ими решения. После второй мировой войны суды стали исследовать решения органов власти с позиции их «рациональности» при помощи «теста на приемлемость» Уэнсбери⁴⁵, согласно которому решение не считается приемлемым, если «...ни один здравомыслящий орган власти никогда не смог бы вынести подобного решения» (Лорд Грин). Этот подход стал одним из базовых принципов развития современного британского административного права, вместе с реформой системы судебного надзора в конце 1970-х годов и принятием закона о правах человека в 1998 году, который вступил в силу 2 октября 2000 года. До 1985 года суды не проводили экспертизу решений, принятых в рамках королевской прерогативы, но ситуация радикально изменилась после того, как палата лордов (высшая судебная инстанция Великобритании) вынесла решение по известному делу GCHQ⁴⁶, постановив, что указанные решения также подлежат проверке в судебном порядке.

Стандартный порядок пересмотра административных решений главным образом регламентируется отраслевыми законодательными актами либо судебной практикой, поскольку в Великобритании административно-процессуальные нормы до сих пор не кодифицированы. Можно сказать, что закон о свободе доступа к информации 2000 года стал первым законодательным актом об административных процедурах, который распространяется на все государственные органы. А когда государственные органы действуют в соответствии с законодательством Европейского Союза, то принципы судебного пересмотра решений и средства судебной защиты дополняются такими

⁴⁴ Правительство не несет ответственности перед палатой лордов, которая вправе проверять деятельность правительства, но не вправе применять к нему какие-либо санкции.

⁴⁵ По имени одного из фигурантов дела *Associated Provincial Picture Houses, Limited vs. Wednesbury Corporation*, рассмотренного Апелляционным судом 7 ноября 1947 г.

⁴⁶ *Council of Civil Service Unions vs Minister for the Civil Service* [AC 347, 1985].

традиционными принципами европейского административного права, как принцип пропорциональности или правомерного доверия.

Франция

В 1791 году Франция получила писаную конституцию, и в настоящее время действует конституция, принятая 4 октября 1958 года. Не все конституционные положения, касающиеся организации и функционирования государственно-административных органов и, в особенности, создания агентств в рамках центральных органов власти, прямо изложены в тексте конституции. Некоторые принципы были сформулированы почти два века тому назад на основе прецедентов судебных решений Государственного Совета (*Conseil d'Etat*) – высшего административного суда Франции, а совсем недавно их конституционный статус был подтвержден Конституционным Советом (*Conseil constitutionnel*), т.е. конституционным судом Франции; среди них есть и принцип разделения судебных и административных властных полномочий, из которого следует, что судебный надзор за решениями органов исполнительной власти должны осуществлять административные суды, а не обычные гражданские или уголовные суды⁴⁷.

Особенно актуальной для целей данного доклада является статья 20 Конституции 1958 года, согласно которой:

Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находится администрация и вооруженные силы. Оно ответственно перед Парламентом на условиях и в соответствии с процедурами, предусмотренными статьями 49 и 50⁴⁸.

Положения этой статьи лежат в основе фундаментального правомочия правительства учреждать государственно-административные органы на основе постановлений, а не на основе законов, которые являются актами парламента, что подтверждается положениями статьи 34, в соответствии с которой:

Законы принимаются Парламентом.

Закон устанавливает нормы, относящиеся к: [...]

- источникам, ставкам и условиям взимания всякого рода налогов; порядку денежной эмиссии.

Закон устанавливает также нормы, касающиеся: [...]

- установления категорий публичных учреждений;

- основных гарантий, предоставляемых гражданским государственным служащим и военнослужащим;

- национализации предприятий и передачи собственности предприятий публичного сектора в частный. [...]

Закон определяет основные принципы:

- общей организации национальной обороны;

- свободного управления местных коллективов, их компетенции и доходов;

- образования;

; [...]

Финансовые законы определяют доходы и расходы государства с соблюдением условий и оговорок, предусматриваемых конституционным законом.

Программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства. Положения настоящей статьи могут быть уточнены и дополнены органическим законом.

[...]

Таким образом, правительство может свободно регламентировать деятельность государственно-административных органов и без актов парламента, за исключением норм и принципов,

⁴⁷ См. Decision 86-224 DC of 23 January 1987 — *Conseil de la concurrence*.

⁴⁸ Официальный перевод текста [на английский язык – прим. переводчика] сделан Assemblée Nationale и выложен на сайте <http://www.assemblee-nationale.fr>.

установленных в статье 34, которые вступают в силу только на основании акта парламента. При этом совсем необязательно, что процедура принятия постановлений правительства может быть проще или короче процедуры принятия закона, так как принятию постановления предшествует целый ряд консультаций. И хотя правительство не обязано учитывать мнение организаций или советов, участвующих в консультациях, этот порядок должен соблюдаться неукоснительно и может существенно удлинить срок рассмотрения проекта постановления либо вызвать общественные дебаты, последствия которых не всегда предсказуемы. Поэтому зачастую правительство предпочитает действовать на основе актов парламента, особенно если оно опирается на стабильную коалицию политических партий, как это обычно и бывает. Акты парламента имеют еще одно преимущество – после вступления в силу они не подлежат судебному пересмотру в отличие от постановлений правительства, которые могут быть аннулированы на основании судебного иска, поданного в течение двух месяцев с момента их принятия, либо признаны незаконными и, следовательно, не подлежащими к применению, при этом срок исковой давности не установлен.

Внесение изменений в Конституцию осуществляется квалифицированным большинством (двумя третями членов обеих палат парламента) либо путем референдума. На практике это означает, что возможность внести изменения в Конституцию зависит от конфигурации парламентарского большинства⁴⁹ и от взаимоотношений между Президентом Республики и парламентарским большинством.

Четкие границы между этими правилами и принципами были установлены решениями *Conseil d'Etat* и *Conseil constitutionnel*: в первом случае речь идет о решениях о конституционном характере правительственных постановлений, не вытекающих из закона, а во втором случае – о решении в ответ на запрос правительства о возможности внесения изменений в конкретные положения закона на основании постановления правительства. Следует особо отметить, что *Conseil constitutionnel* может исследовать законы на предмет их соответствия конституции только до момента их вступления в силу (на основании заявлений не менее 60 членов парламента, председателей обеих палат, Президента Республики или Премьер-министра), тогда как *Conseil d'Etat* имеет очень широкие полномочия по пересмотру постановлений правительства в силу действия открытых неизменных правил, а также благодаря широким полномочиям по аннулированию или наложению судебного запрета на решения правительства. Что касается создания различных видов агентств, то в этом вопросе правительство располагает достаточно широкими возможностями, включая право учреждать агентства в виде самостоятельных юридических лиц, при условии, что они не выходят за рамки существующих категорий *établissements publics*. Но регулирование кадровой, бюджетной и финансовой политики государственных органов осуществляется только на основании актов парламента, при этом даже некоторые элементы нормативных актов в указанных сферах невозможно принять на основе делегированного законодательства в рамках полномочий, предоставленных парламентом.

Административно-процессуальные нормы не кодифицированы, хотя ряд законов регламентирует некоторые важные аспекты в этой сфере, включая закон № 2000-321 от 12 апреля 2000 года *о защите прав граждан в их отношениях с государственными административными органами*, содержащий ряд принципов, которые могут быть признаны конституционными как *Conseil d'Etat*, так и *Conseil constitutionnel*. Правовые нормы, регулирующие порядок формирования и исполнения бюджета, устанавливаются конституционным законом (*loi organique*), который должен быть одобрен обеими палатами парламента (тогда как обычные законы принимаются с одобрения Национальной Ассамблеи), и регламентируют финансовые отношения всех без исключения государственных органов. Эти правила были существенно реформированы конституционным законом № 2001-692 от 1 августа 2001 года о законодательстве в финансовой сфере, известным как закон *LOLF*. В силу того, что этот закон предусматривал серьезные изменения в сфере финансового

49

Правоцентристские коалиции имеют больше возможностей по внесению изменений в конституцию, чем левоцентристские коалиции, поскольку обычно они получают большинство мест в обеих палатах парламента.

регулируемого, применялся он постепенно, и первым бюджетом, в полной мере соответствующим требованиям этого закона, стал бюджет на 2006 год, принятый в конце 2005 года.

В целом, если речь идет о создании агентств, правительство обладает значительной автономией (чего нельзя сказать о парламенте) и обычно может рассчитывать на поддержку относительно стабильных коалиций в парламенте при принятии необходимых законодательных актов. По организационным вопросам, не касающимся приватизации, политические партии достигли высокого уровня консенсуса. Ограничения свободы действий правительства скорее обусловлены правовыми принципами, которые зачастую сформулированы на основе судебных решений и которые не так просто изменить, а также влиянием некоторых корпораций государственных должностных лиц (*“grands corps”*), по традиции занимающих доминирующее положение в сфере организации и руководства деятельностью государственно-административных органов, т.е. с одной стороны, это члены *Conseil d’Etat* и Суда аудиторов, а также Генеральной финансовой инспекции (большинство членов этих учреждений являются выпускниками *Ecole nationale d’administration*), а с другой стороны, это корпорации инженеров (выпускников *Ecole polytechnique*). Политикам (многие из которых ранее были госслужащими и членами указанных «корпораций») приходится искать их поддержки при разработке и реализации реформ, оказывающих воздействие на принципы организации и функционирования государственных административных органов.

Германия

В Германии писаная конституция появилась в 1870 году, если говорить об объединенной Германии; этой конституции предшествовал ряд конституций отдельных государств, которые были приняты в начале 19-го столетия. Современная конституция называется Основным законом, который был принят 23 мая 1949 года. Ряд положений Основного закона непосредственно относится к принципам организации и функционирования государственных административных органов, особенно к принципам создания агентств в системе центральных органов государственного управления. Эти положения дополняют судебные решения Конституционного суда Германии, число которых довольно велико.

Особенно актуальными для целей данного доклада являются статьи 86 и 87 Основного закона⁵⁰:

Статья 86

[Федеральная администрация]

Если исполнение законов осуществляется Федерацией через посредство собственной федеральной администрации или непосредственно подчиненных ей корпораций либо учреждений публичного права, то Федеральное правительство издает, поскольку особо законом не предписывается, общие административные предписания. Оно регулирует, если законом не установлено иное, организацию властей.

Статья 87

[Субъекты федеральной администрации с собственными нижестоящими административными звеньями]

(1) иностранная служба, управление федеральных финансов и в соответствии со статьей 89 - управление федеральных водных путей и судоходства. Федеральный закон может учредить федеральные пограничные власти, центральные органы полицейской справочной службы и информации, уголовной полиции и сбора данных для охраны Конституции и защиты территории Федерации от попыток путем применения силы или направленных на такое применение подготовительных действий поставить под угрозу внешние интересы Федеративной Республики Германии.

(2) В качестве непосредственно подчиненных Федерации корпораций публичного права действуют те учреждения социального страхования, сфера компетенции которых распространяется на территорию более чем одной земли. Учреждения социального страхования, компетенция которых распространяется за пределы одной земли, но не более трех земель, в отступление от предложения 1 действуют в качестве

⁵⁰

Перевод [на английский язык – прим. переводчика] осуществлен парламентом Германии (*Bundestag*) и опубликован на сайте <http://www.bundestag.de>.

непосредственно подчиненных земле корпораций публичного права, если осуществляющая контроль земля была определена заинтересованными землями.

(3) Кроме того, по вопросам, по которым Федерации принадлежит право законодательства, федеральным законом могут быть учреждены высшие самостоятельные федеральные власти и новые непосредственно подчиненные Федерации корпорации и учреждения публичного права. Если перед Федерацией встанут новые задачи в тех отраслях, в которых она имеет право законодательства, то с согласия Бундесрата и большинства членов Бундестага в случае неотложной необходимости могут быть учреждены федеральные власти средних и низших инстанций.

Основной посыл этих положений для целей данного доклада состоит в том, что в принципе федеральное правительство может создавать агентства на основе своих нормативно-правовых актов при отсутствии нужных положений в федеральных законах или в Конституции (главным образом в статье 87), для принятия которых потребуется акт парламента. Важно помнить о том, нормативные акты федерального правительства подлежат утверждению Бундесрата, если они могут затронуть интересы земель; поэтому совсем необязательно, что процедура принятия постановлений правительства может быть проще или короче процедуры принятия закона парламентом.

Для более полного понимания правовых норм, разграничивающих полномочия федерального правительства и парламента в сфере организации и функционирования федеральной администрации, необходимо обратиться к статье 30 Основного закона [*Разделение властных полномочий между Федерацией и землями*], которая гласит: “*Осуществление государственных полномочий и решение государственных задач относятся к ведению земель, если настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает иного регулирования...*”.

К числу конкретных положений Основного закона, имеющим непосредственное отношение к обсуждаемым в данном докладе вопросам, также относятся: статья 20 (*основные институциональные принципы; защита конституционного порядка*), посвященная “*конституционному порядку Федеративной Республики Германия как демократического и социального федеративного государства*”; статья 33 (*равные права граждан; профессиональная государственная служба*), в пункте 5 которой указано: “*Правовое регулирование государственной службы должно учитывать традиционные принципы профессионального чиновничества*”; и статья 36 (*служащие федеральных органов государственной власти*), в пункте 1 которой указано: “*В высших органах государственной власти Федерации должны использоваться в надлежащем соотношении чиновники из всех земель. В остальных органах власти Федерации сотрудники должны, как правило, набираться из той земли, в которой действуют эти органы...*”. Не менее актуальны статьи 1 – 19 о гарантиях соблюдения основных прав и свобод, которые не подлежат изменению по существу, а также статьи 70 – 74 о принципах и порядке распределения законодательных полномочий между Федерацией и землями, в которые были внесены значительные изменения в августе 2006 года (“реформа федерализма”).

Роль конституционного суда в Германии особенно важна для рассматриваемых в докладе вопросов. Это обусловлено, с одной стороны, традиционной широтой и глубиной правовой культуры в сфере государственной службы Германии, подкрепленной исключительно высокими стандартами судебной экспертизы, осуществляемой конституционным судом, в функции которого входит проверка внутренней непротиворечивости законодательства, исходя из собственного понимания принципа равенства. С другой стороны, это обусловлено двумя характерными особенностями немецкой системы конституционного надзора: во-первых, наличием большого числа открытых средств судебной защиты, что позволяет спорные политические вопросы направлять в конституционный суд — эта система оказала влияние на многие конституции стран Центральной Европы и поддерживается за счет влияния судебной практики конституционного суда Германии на конституционные суды центральноевропейских стран; во-вторых, существующими техническими средствами правовой защиты, с помощью которых конституционный суд может воспрепятствовать внесению изменений в Конституцию, если они противоречат содержанию фундаментальных прав и свобод, закрепленных в статьях 1 – 19, и принципу демократического федеративного государства,

закрепленного в статье 20 Основного закона. Значимость судебной практики конституционного суда для реализации принципа разделения властных полномочий особенно очевидна в контексте агентствитизации, поскольку конституционный суд поддерживает нежелание правовой доктрины признавать соответствие некоторых организационных форм агентств требованиям Основного закона.

С другой стороны, внести изменения в Основной закон довольно просто, если эти изменения не затрагивают перечисленные выше фундаментальные принципы и если главные политические партии – христианские демократы и социал-демократы – достигли взаимопонимания по этому вопросу, и 51 поправка, внесенная в конституцию с 1949 года, служит тому подтверждением.

За исключением указанных особенностей федеративной системы Германии и системы судебного надзора с участием конституционного суда, можно отметить целый ряд аналогий в законодательстве Великобритании, Франции и Германии применительно к постановлениям правительства (в отличие от актов парламента), сфера действия которых ограничена бюджетно-финансовыми полномочиями парламента, с одной стороны, и судебной экспертизой решений административных органов, осуществляемой административными судами, с другой стороны. В отличие от Великобритании, но аналогично Франции, в Германии нормативно-правовое регулирование статуса госслужащих в основном осуществляется на основании актов парламента и ограничивается конституционными принципами. Но в Германии, в отличие от Франции и Великобритании, административно-процессуальные нормы (*Verwaltungsferfahren*) в значительной степени кодифицированы актом парламента, положения которого применяются ко всем органам государственной власти.

Нидерланды

Писаная конституция в Нидерландах появилась в 1814 году, а в 1848 году она была существенно пересмотрена. Последний раз конституция переписывалась в 1983 году, но уже без внесения каких-либо фундаментальных изменений. Наиболее актуальной для вопроса организации системы государственных органов власти и агентствитизации является статья 134:

Статья 134⁵¹

1. Государственные органы по регулированию вопросов профессиональной и предпринимательской деятельности, а также иные государственные органы могут учреждаться и упраздняться актом парламента или в соответствии с актом парламента.
2. Полномочия и организация таких органов, состав и права их руководящих органов, а также порядок обеспечения доступа общественности к их заседаниям регламентируются актом парламента. Нормотворческие полномочия могут предоставляться указанным руководящим органам актом парламента или в соответствии с актом парламента.
3. Порядок осуществления контроля за деятельностью указанных руководящих органов устанавливается актом парламента. Решения руководящих органов могут быть отменены только в тех случаях, когда они противоречат закону или общественным интересам.

Эти положения следует дополнить положениями статей 81 - 88, устанавливающими законодательный порядок принятия актов парламента, и статьи 89, которая гласит:

1. Общие административные акты устанавливаются указом Короля.
2. Любые административные акты, предусматривающие наложение санкций, могут издаваться только в порядке, установленном актом парламента. Санкции устанавливаются актом парламента.
3. Порядок опубликования и вступления в силу общих административных актов устанавливается Актом парламента. Они не вступают в силу до их опубликования.

⁵¹

Перевод на английский язык осуществлен министерством внутренних дел Нидерландов и опубликован на сайте: <http://www.minbzk.nl>.

4. Второй и третий пункты статьи применяются по аналогии ко всем иным общенормативным актам, изданным от имени государства.

Эти правовые нормы в комплексе предоставляют правительству значительную свободу действий при организации административных структур и управлении их деятельностью. Акт парламента необходим только для учреждения правовых основ создания государственного органа, в полной мере обладающего правосубъектностью, а также для регламентирования организационной структуры, полномочий и принципов отчетности подобных органов, которые могут наделяться и законодательными полномочиями. Для регулирования всех иных аспектов, связанных с созданием, ликвидацией, организационной структурой и управлением деятельностью центральных государственных административных органов, достаточно либо постановления правительства (королевского указа в совете), либо иного юридически обязательного нормативного акта правительства. Это особенно важно в виду того, что законодательная процедура в Нидерландах – очень длительный процесс в силу конституционных требований к порядку принятия актов парламента, а также в силу того, что правительства формируются партийными коалициями, а это значительно усложняет процесс управления центральными государственно-административными органами.

Нидерланды являются одной из немногих европейских стран, в которых не существует судебной экспертизы актов парламента на предмет их соответствия требованиям конституции (прямой запрет на проведение такой экспертизы содержится в статье 120 Конституции). Тем не менее, согласно статье 94 Конституции суды обязаны признавать приоритет международных соглашений (включая законодательство ЕС), если акты парламента им противоречат. Постановления и иные юридически обязательные нормативные акты правительства, напротив, подлежат судебной проверке на предмет их законности и могут быть аннулированы по решению Государственного Совета, который выполняет функции верховного административного суда.

Согласно Конституции акты парламента регулируют вопросы налогообложения (статья 104), утверждают ежегодный государственный бюджет (статья 105), регламентируют статус госслужащих, защищают их право на труд и право участвовать в принятии решений (статья 109), а также право свободного доступа к информации.

Хотя вопросы учреждения административных структур и управления их деятельностью в основном регламентируются постановлениями правительства, их дополняет ряд общеправовых нормативных актов в сфере бюджетной, финансовой, кадровой политики этих учреждений, а также обширный свод общих правил и принципов административной процедуры с 1992 г. (*algemene wet bestuursrecht*).

В целом можно сказать, что Нидерланды в этой области находятся между Францией и Германией, с одной стороны, и Великобританией, с другой стороны. Использование юридически обязательных актов для регламентирования деятельности правительства и существование общей системы регулирования государственной службы посредством актов парламента и постановлений правительства приближают Нидерланды к двум другим странам континентальной Европы.

Италия

Италии получила письменную конституцию после объединения страны в 1861 году в результате распространения на территорию всей страны Конституции Королевства Пьемонт-Сардиния 1848 года, посредством которой Король Карл-Альберт утвердил либеральный статус своих подданных (*Statuto Albertino*). Ныне действующая конституция, пришедшая на смену *Statuto Albertino*, является Конституцией Итальянской Республики от 27 декабря 1947 года. Основное положение Конституции, непосредственно связанное с организацией и функционированием государственно-административных органов, и особенно с вопросом агентствитизации центральных органов

управления, содержится в статье 97 и дополняется значительным числом судебных решений итальянского конституционного суда.

Согласно статье 97⁵²:

Государственные учреждения организуются согласно положениям закона так, чтобы обеспечить правильность работы и беспристрастность администрации.

В положении об учреждении определяются компетенция, функции и личная ответственность должностных лиц.

Должности государственной администрации замещаются по конкурсу, кроме установленных законом случаев.

Эти положения следует дополнить положениями статей 76 и 77:

Статья 76. Осуществление законодательной функции может быть делегировано Правительству, если только при этом будут определены принципы и руководящие критерии такого делегирования и только на ограниченное время и по определенному кругу вопросов.

Статья 77. Правительство не может без делегирования палат издавать декреты, которые имели бы силу простого закона.

Когда в случаях особой необходимости и срочности Правительство под свою ответственность принимает временные распоряжения, имеющие силу закона, то оно должно в тот же день представить их для последующего утверждения в палаты, которые, даже если они распущены, специально созываются и собираются в течение пяти дней.

Декреты теряют силу с момента издания, если они не получили законодательного утверждения в течение шестидесяти дней, следующих за их опубликованием. Палаты могут регулировать законом правовые отношения, возникшие на основе декретов, которые не получили силы закона.

Толкование положений статьи 97, с одной стороны, и положений статей 76 и 77, с другой стороны, позволяет сделать вывод о том, что порядок создания новых структур или изменения существующих органов центрального правительства должен устанавливаться актом парламента в виде простого закона или временного декрета правительства, при этом декрет, в свою очередь, основывается на решении парламента предоставить правительству полномочия действовать в соответствии с декретом. И хотя для текущей законотворческой деятельности и проведения масштабных реформ итальянские правительства предпочитают действовать на основе президентских указов в соответствии с положениями статей 76-77, которые позволяют быстро принимать решения, при создании или реорганизации независимых государственных органов, либо при проведении внутренней реорганизации существующих министерств правительству все равно приходится проходить через все этапы парламентских слушаний *ex ante* и *ex post*. Это возможно лишь в том случае, если в акте парламента или в указе президента достаточно подробно изложены правовые основы предлагаемых изменений.

Существуют два фактора, из-за которых законодательная процедура обычно занимает много времени и не всегда предсказуема в деталях. Во-первых, Италия – единственная европейская страна с двухпалатным парламентом, обе палаты которого имеют одинаковые полномочия, и, во-вторых, в результате сочетания требований законодательства о выборах и чрезвычайно фрагментированной системы политических партий большинство в палате депутатов часто не совпадает с большинством в сенате. Поэтому в Италии процесс административной реформы зависит от стабильности и приверженности реформе высших политических руководителей больше, чем в других европейских странах, представленных в этом разделе.

52

Перевод [на английский язык – прим. переводчика] осуществлен Палатой Депутатов Италии и опубликован на сайте <http://english.camera.it>.

Законодательные акты направляются в суд на экспертизу конституционным судом, который располагает достаточно открытой системой средств правовой защиты, основанной на вопросах, с которыми в конституционный суд может обратиться любой суд в случае возникновения сомнений о конституционности законодательного акта, который этот суд должен применить при разрешении судебного спора. Административные суды и Государственный Совет, как высшая административно-судебная инстанция, вправе аннулировать решения и нормативные акты правительства, не имеющие надлежащей правовой основы. Следствием такой системы конституционного и судебного надзора является то, что может пройти более двух лет, прежде чем суд приступит к рассмотрению дела о конституционности акта парламента и в итоге может вынести решение о частичном аннулировании законодательной основы реформы. Медлительность процедуры судебного надзора – это еще один фактор, сдерживающий процесс утверждения и реализации административной реформы в стране.

В плане бюджетно-финансового регулирования Италия мало отличается от рассматриваемых здесь стран, но имеет отличный от них режим регулирования кадровой политики. С 1993 года вопросы занятости в государственно-административных органах регламентируются общим трудовым законодательством и коллективными договорами между профсоюзами и центральным автономным агентством по набору госслужащих. Спорные вопросы решают обычные суды, за единственным исключением: положения статьи 97 Конституции предусматривают проведение конкурсных экзаменов на замещение должности в государственном органе в соответствии со специальными актами парламента, а споры, возникающие в связи с результатами таких экзаменов, должны разрешаться административными судами. С 1992 года в отношении всех видов государственных органов действует комплексный акт парламента, который кодифицировал общие административно-процессуальные требования.

По сравнению с другими упомянутыми в этом разделе странами в Италии существует более жесткая система, предусматривающая принятие актов парламента – в ходе длительной и сложной процедуры – для формирования организационной структуры и управления работой не только государственных органов, не зависящих от департаментов министерств, но и внутренних подразделений министерств.

Швеция

Конституция Швеции состоит из четырех конституционных актов⁵³, которые были приняты в конце 18-го – начале 19-го веков. С точки зрения организации системы государственно-административных органов наиболее актуальны положения статьи 7 главы 11 «Формы правления», в соответствии с которыми:

Ни один орган, в том числе Риксдаг или принимающий решение орган коммуны, не может определять, какое решение в каждом конкретном случае должен принять орган управления по вопросу, который касается осуществления административной власти в отношении частного лица или коммуны либо применения закона.

Эти положения лежат в основе уникальной шведской системы государственного управления с помощью независимых агентств. Для более полного их понимания необходимо обратиться к статье 6:

Статья 6. В подчинении Правительства находится Канцлер юстиции, Государственный прокурор, центральные административные ведомства и правления ленев. Иной государственный орган управления подчиняется Правительству, если он согласно Форме правления или иному закону не является органом, подчиненным Риксдагу.

Административные функции могут быть передоверены коммунам.

⁵³

Четыре конституционных акта Швеции - Форма правления, Акт о престолонаследии, Акт о свободе печати и Акт о свободе выражения взглядов. Акт о Риксдаге занимает промежуточное положение между конституционным и обыкновенным законом. См. сайт Парламента Швеции: <http://www.riksdagen.se>.

Административные функции могут быть переданы компании, объединению, обществу, учреждению или отдельному лицу. Если эти функции включают в себя отправление власти, они осуществляются в силу закона.

Так же актуальны для обсуждаемых здесь вопросов положения статьи 8 о том, что “функции правосудия и управления не могут выполняться Риксдагом”; статьи 9 о том, что “на должности в [...] органе управления, который подчинен Правительству, назначения осуществляет Правительство или орган, определяемый Правительством [...]”; и статьи 10 о том, что “базовые правила, определяющие статус государственных служащих, [...] устанавливает закон”.

Основное различие между шведской и другими системами государственного управления с точки зрения организационной специализации и агентствитизации состоит в том, что ни правительство, ни парламент не имеют право выбирать административные функции (в смысле положений статьи 6), исполняемые департаментами министерств. Единственный возможный выбор – это выбор между созданием специализированного административного органа (или делегированием новых полномочий уже существующему органу) и делегацией таких полномочий либо юридическому, либо физическому лицу в соответствии с положениями статьи 6. Правила бюджетного и финансового регулирования применяются к любому государственному органу или должностному лицу, ответственному за исполнение соответствующих административных функций, если финансирование осуществляется за счет государственного бюджета, а законодательство о статусе госслужащих распространяется на все административные органы.

Европейский Союз

Римский договор 1957 года, ныне именуемый Договором об учреждении Европейского Сообщества (ЕЭС), и Маастрихтский Договор 1992 года о создании Европейского Союза (ЕС)⁵⁴ выполняют функцию конституции в сфере организации и полномочий институтов ЕС.

Некоторые положения Договора ЕЭС (который обращается и к Договору ЕС) непосредственно касаются вопросов организации и регулирования деятельности администрации ЕЭС/ЕС:

Статья 211 (бывшая статья 155)

Для обеспечения надлежащего функционирования и развития общего рынка Комиссия:

- *гарантирует применение положений настоящего Договора и мер, предпринимаемых институтами для этого;*
- *выносит рекомендации или заключения по вопросам, связанным с настоящим Договором, если последний специально предусматривает это или если Комиссия почитает это необходимым;*
- *располагает собственными полномочиями принимать решения и участвовать в разработке мер, предпринимаемых Советом и Европейским парламентом, теми способами, которые предусмотрены в настоящем Договоре;*
- *осуществляет полномочия, которые Совет передает ей для выполнения принятых им постановлений.*

Статья 202 (бывшая статья 145)

Для достижения целей, определенных в настоящем Договоре, и в соответствии с его положениями Совет:

- *обеспечивает координацию общей экономической политики государств-членов;*
- *обладает правом принятия решений;*
- *наделяет Комиссию, по актам, принятым Советом, компетенцией исполнять нормы, которые выработаны Советом. Совет может выдвигать определенные требования к осуществлению этих полномочий. Он может также сохранять за собой право, в определенных случаях, непосредственно осуществлять эти полномочия. Означенные выше требования должны отвечать принципам и*

⁵⁴

В соответствии с поправками Единого Европейского Акта, заключенного в 1986 году, и Договорами, заключенными в Маастрихте в 1992 году, в Амстердаме – в 1997 году и в Ницце – в 2000 году.

правилам, которые Совет вырабатывает в предварительном порядке, принимая решения единогласно, по предложению Комиссии и с учетом заключения Европейского парламента.

Статья 218 (бывшая статья 162)

1. *Совет и Комиссия взаимно консультируются и устанавливают с общего согласия методы их сотрудничества.*
2. *Комиссия устанавливает свои правила процедуры с целью обеспечения своей работы и работы своих департаментов в соответствии с положениями настоящего Договора. Она обеспечивает опубликование этих правил.*

Статья 283 (бывшая статья 212)

Совет, действуя квалифицированным большинством голосов, по предложению Комиссии и после консультаций с другими заинтересованными институтами, утверждает Положение о должностных лицах Европейских сообществ и Правила найма других служащих этих Сообществ.

Положения данной статьи в сочетании с положениями о порядке принятия и исполнения актов Сообщества (статьи 249 – 256, основанные на полномочиях Совета министров выносить решения и на праве вето Европейского парламента, сфера применения которого продолжает расширяться) и положениями статей 268 – 280 о регулировании финансовых вопросов составляют правовую основу для организации и управления деятельностью администрации ЕС. При анализе указанных положений становится ясно, что только Комиссия вправе самостоятельно решать вопросы об организационной структуре собственных департаментов, за исключением вопросов финансового управления и кадровой политики. Эти вопросы, как и иные меры, связанные с организацией и управлением деятельности администрации ЕС, регулируются регламентами, которые принимаются с согласия квалифицированного большинства не менее чем в 25 (а с января 2007 года – 27) правительств государств-членов, действующих в составе Совета министров.

Помимо прочего, указанные положения имплицитно указывают на то, что решения от имени ЕЭС/ЕС могут принимать только институты, учрежденные Договором (Парламент, Совет, Комиссия и Суд Аудиторов, к которым также можно отнести Европейский Центральный Банк и Европейский Инвестиционный Банк). Любой иной орган, учрежденный на основе общеправовых норм или решения одного из перечисленных институтов, может выполнять исключительно совещательные функции, которые не носят обязательного характера. Фактически это решение вынес Европейский суд, руководствуясь положениями Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали при рассмотрении в 1958 году дела Мерони (*Meroni case*)⁵⁵; Европейский суд указал на необходимость уважительного отношения к «институциональному балансу» Сообщества, и это решение распространяется на всю систему институтов ЕЭС/ЕС.

Европейский суд осуществляет судебную экспертизу всех решений, принимаемых органами ЕЭС, либо непосредственно в рамках производства об аннулировании решения, которое легко могут инициировать государства-члены или центральные институты ЕЭС (Совет, Комиссия и Парламент), а также – хотя и не так легко – стороны, в отношении которых это решение было принято, либо опосредованно на основании запросов судов национальных государств о состоятельности регламентов, директив или решений институтов либо органов ЕЭС, которые окажут воздействие на правовые системы государств-членов Сообщества. Таким образом, не составляет особого труда обеспечить принудительное соблюдение конституционных границ, установленных договорами.

Из вышесказанного следует: органы ЕС с самостоятельными полномочиями по принятию решений могут быть учреждены исключительно путем внесения изменений в Договор ЕС — что и произошло совсем недавно при создании Европейского центрального банка путем внесения изменений в Маастрихтский договор. Иные органы ЕС могут быть созданы на основе регламентов, принимаемых квалифицированным большинством правительств государств-членов и, как правило,

55

Решение от 13/06/1958 по делу *Meroni vs. High Authority*, 10/56.

с согласия Европейского парламента, но такие органы не вправе получать властно-распорядительные полномочия⁵⁶ — примером тому служит большое число агентств ЕЭС и ЕС, созданных за последние десять лет⁵⁷. Комиссия вправе организовывать работу своих департаментов самостоятельно, без одобрения государств-членов или Европейского парламента, но если Комиссия пожелает создать исполнительные агентства (которые имеют еще меньше самостоятельности, чем другие агентства ЕЭС/ЕС), ей придется использовать критерии и процедуры, установленные в одном из Регламентов Совета⁵⁸, который был принят квалифицированным большинством правительств государств-членов и может быть изменен исключительно с их согласия. Следовательно, в сфере агентствитизации Комиссия располагает очень ограниченными возможностями.

⁵⁶ Единственное исключение – Офис по гармонизации на внутреннем рынке (регистрация товарных знаков и промышленных образцов) (Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs)) (OHIM); см.: http://europa.eu/agencies/community_agencies/ohim/index_en.htm.

⁵⁷ Более подробно см.: http://europa.eu/agencies/index_en.htm.

⁵⁸ Регламент Совета (ЕС) No. 58/2003 (OJ L 11, 16.1.2003).

ПРИЛОЖЕНИЕ 4**РЕГЛАМЕНТ СОВЕТА (ЕС) № 58/2003****от 19 Декабря 2002 г.****о положении исполнительных агентств, которым вверен ряд задач по управлению программами Сообщества**

16.1.2003 Официальный журнал Европейских Сообществ L 11/1

Совет Европейского Союза, принимая во внимание Договор, учреждающий Европейское Сообщество, и, в частности, его статью 308,

Принимая во внимание предложение Комиссии,

Принимая во внимание точку зрения Европейского парламента,

Принимая во внимание точку зрения Счетной палаты,

Поскольку:

- (1) В различных областях создается все больше программ, нацеленных на различные категории бенефициаров, в рамках мероприятий, предусмотренных положениями статьи 3 Договора. Комиссия, как правило, несет ответственность за принятие мер по реализации таких программ (программ Сообщества).
- (2) Реализация указанных программ Сообщества финансируется, по крайней мере, частично, за счет ассигнований в общий бюджет Европейского Союза.
- (3) В соответствии с положениями статьи 274 Договора Комиссия несет ответственность за исполнение бюджета.
- (4) Для обеспечения надлежащей отчетности перед гражданами Комиссия обязана в первую очередь сосредоточиться на выполнении своих институциональных задач. В этой связи Комиссия должна иметь возможность поручать третьим лицам выполнение некоторых заданий, связанных с управлением программами Сообщества. Передача некоторых управленческих полномочий третьим лицам, помимо прочего, может способствовать более эффективному достижению целей программ Сообщества.
- (5) Вместе с тем, при передаче управленческих полномочий третьим лицам следует соблюдать ограничения, установленные системой институтов в соответствии с требованиями Договора. Это означает, что задачи, поставленные перед институтами Договором и предусматривающие использование дискреционных полномочий при осуществлении политических решений, не подлежат перепоручению третьим лицам.
- (6) Помимо прочего, при привлечении третьих лиц надлежит проводить анализ эффективности затрат с учетом ряда факторов, включая такие, как определение круга задач, обуславливающих необходимость привлечения третьей стороны, анализ эффективности затрат на проведение согласований и проверок, последствий для сотрудников, эффективности и гибкости методов исполнения делегированных полномочий, простоты используемых процедур, близости выполняемых работ к конечным бенефициарам, очевидности роли Сообщества в качестве учредителя соответствующей программы Сообщества и необходимости поддержания Комиссией надлежащего уровня научно-технических знаний.
- (7) Один из способов привлечения третьих лиц предусматривает использование органов Сообщества, обладающих самостоятельной правосубъектностью (исполнительные агентства).
- (8) Для обеспечения единообразия исполнительных агентств в институциональном контексте необходимо регламентировать их статус, в частности, конкретные существенные аспекты их организационной структуры, полномочий, деятельности, бюджетной системы, персонала, подотчетности и ответственности.

(9) Как институт, ответственный за реализацию различных программ Сообщества, Комиссия имеет наилучшие возможности для оценки как целесообразности передачи исполнительному агентству управленческих полномочий, так и объема передаваемых полномочий по реализации одной или более одной программы Сообщества. Привлечение исполнительного агентства, тем не менее, не освобождает Комиссию от обязанностей, установленных Договором и, в частности, статьей 274 Договора.

Таким образом, Комиссия обязана четко обозначить границы полномочий каждого исполнительного агентства и осуществлять фактический контроль за деятельностью агентства и, особенно, за деятельностью его руководящих органов.

(10) Для этого Комиссия должна обладать полномочиями по принятию решений об учреждении и, при необходимости, ликвидации исполнительного агентства в соответствии с настоящим Регламентом. Поскольку решения об учреждении исполнительного агентства относятся к мерам общей компетенции в соответствии со смыслом статьи 2 Решения Совета 1999/468/ЕС от 28 июня 1999 г., определившего порядок осуществления исполнительных полномочий, делегированных Комиссии (4), подобные решения должны приниматься в соответствии с Решением 1999/468/ЕС.

(11) Комиссия также должна иметь возможность назначать членов Руководящего комитета и Директора каждого исполнительного агентства для уверенности в том, что при делегировании исполнительному агентству полномочий, относящихся к её прерогативе, Комиссия не утрачивает над ним контроль.

(12) Деятельность, осуществляемая исполнительным агентством, должна полностью соответствовать программным установкам, определенным Комиссией для программ Сообщества, управлением которых занимается данное исполнительное агентство. Следовательно, годовая программа работы агентства должна утверждаться Комиссией и соответствовать принятому бюджету.

(13) Для обеспечения эффективности и максимальной выгоды от использования профессиональной компетенции исполнительного агентства Комиссия должна иметь возможность делегировать ему все или некоторые исполнительные полномочия в отношении одной или более одной программы Сообщества, за исключением задач, предусматривающих использование дискреционных полномочий при осуществлении политических решений. К числу передоверяемых полномочий относятся управление реализацией всех или некоторых этапов проекта, исполнение бюджета, сбор и обработка информации для последующей передачи Комиссии и подготовка рекомендаций для Комиссии.

(14) Поскольку бюджет исполнительного агентства рассчитан исключительно на финансирование его текущих расходов, доходы агентства должны главным образом формироваться за счет субсидии, включенной в общий бюджет Европейского союза, определяемой бюджетным управлением и выплачиваемой из бюджетных ассигнований на реализацию программы Сообщества, управлением которой занимается данное агентство.

(15) В целях применения положений статьи 274 Договора ассигнования на финансирование текущих расходов при реализации программ Сообщества, в управлении которыми участвует исполнительное агентство, должны регулярно вноситься в общий бюджет Европейского Союза и исполняться путем прямого отнесения к этому бюджету. Таким образом, финансовые операции, касающиеся этих ассигнований, должны совершаться в соответствии с Регламентом Совета (ЕС, Евратома) № 1605/2002 от 25 июня 2002 г. о финансовом Регламенте для общего бюджета Европейских Сообществ.

(16) Исполнительному агентству могут быть доверены исполнительные полномочия по управлению программами, финансирование которых осуществляется не за счет общего бюджета Европейского союза, а из других источников. Однако это обстоятельство ни в коей мере не должно привести, даже косвенно, к увеличению административных издержек, которые должны покрываться за счет дополнительных ассигнований, внесенных в общий бюджет Европейского союза. В таких случаях применяются положения настоящего Реглаamenta с учетом конкретных положений учредительных документов соответствующих программ Сообщества.

(17) Для обеспечения прозрачности и надежности процесса управления, осуществляемого исполнительными агентствами, необходимо проводить внутренние и внешние проверки их деятельности. Для этих целей исполнительные агентства должны отчитываться о своей деятельности, а Комиссия должна осуществлять административный надзор за деятельностью исполнительных агентств, не исключая возможности проведения аудита Европейским судом.

(18) Общественность должна иметь доступ к документам, находящимся в распоряжении исполнительных агентств, на условиях и в пределах, аналогичных условиям и пределам, установленным в статье 255 Договора.

(19) Каждое исполнительное агентство обязано активно и непрерывно взаимодействовать с департаментами Комиссии, ответственными за программы Сообщества, к управлению которыми привлечено данное исполнительное агентство. Для максимального обеспечения такого взаимодействия каждое исполнительное агентство должно находиться в том же месте, в котором находятся Комиссия и её департаменты в соответствии с Протоколом о местонахождении штаб-квартир институтов и некоторых органов и департаментов Европейских Сообществ и Европола, который является приложением Договора о Европейском Союзе, а также Договоров об учреждении Европейского Сообщества, Европейского объединения угля и стали, Европейского Сообщества по атомной энергии.

(20) Для принятия данного Регламента Договор не предусматривает полномочий помимо тех, которые уже предоставлены статьей 308,

ПРИНЯЛ НАСТОЯЩИЙ РЕГЛАМЕНТ:

Статья 1

Цели

Настоящий Регламент определяет статус исполнительных агентств, которым Комиссия, под собственным контролем и под собственную ответственность, вправе поручить исполнение конкретных заданий, связанных с управлением программами Сообщества.

Статья 2

Определения

В целях настоящего Регламента:

(а) под «исполнительным агентством» понимается юридическое лицо, учрежденное в соответствии с настоящим Регламентом;

(б) под «программой Сообщества» понимается любой вид деятельности, совокупность видов деятельности или иная инициатива, которые Комиссия обязана осуществить в соответствии с надлежащим учредительным документом или бюджетным распоряжением в пользу одной либо более одной категории конкретных бенефициаров посредством предоставления финансирования.

Статья 3

Учреждение и ликвидация исполнительных агентств

1. По результатам предварительного анализа эффективности затрат Комиссия вправе принять решение об учреждении исполнительного агентства для поручения ему некоторых заданий, связанных с управлением одной или более одной программой Сообщества. Комиссия определяет срок действия полномочий данного исполнительного агентства.

При анализе эффективности затрат надлежит учитывать ряд факторов, включая такие, как определение круга задач, обуславливающих необходимость привлечения третьей стороны, анализ эффективности затрат на проведение согласований и проверок, последствий для сотрудников, возможности экономии средств, выделяемых из общего бюджета Европейского Союза, эффективности и гибкости методов исполнения делегированных полномочий, простоты используемых процедур, близости выполняемых работ к конечным бенефициарам, очевидности роли Сообщества как учредителя соответствующей программы Сообщества и необходимости поддержания Комиссией надлежащего уровня научно-технических знаний.

2. В день, установленный при учреждении исполнительного агентства, Комиссия вправе продлить срок его полномочий на период времени, не превышающий изначально установленный срок полномочий. Срок полномочий может быть возобновлен. Если Комиссия признает, что уже не нуждается в услугах созданного ею исполнительного агентства, либо что существование исполнительного агентства больше не соответствует принципу рационального управления финансами, Комиссия выносит решение о его ликвидации. В этом случае Комиссия назначает двух ликвидаторов. Комиссия определяет условия ликвидации исполнительного агентства. Чистый остаток средств после ликвидации исполнительного агентства направляется в общий бюджет Европейского Союза.

Решение о продлении или возобновлении срока полномочий исполнительного агентства либо о его ликвидации выносится на основании результатов анализа эффективности затрат, указанном в пункте 1.

3. Комиссия выносит решения, указанные в пунктах 1 и 2, в порядке, установленном в пункте 2 статьи 24. Внесение изменений в решения осуществляется в том же порядке. Комиссия направляет в Комитет, указанный в пункте 1 статьи 24, всю необходимую для вынесения решения информацию, включая, в частности, результаты анализа эффективности затрат, указанные в пункте 1 настоящей статьи, и оценочные отчеты, указанные в статье 25.

4. При утверждении программы Сообщества Комиссия информирует бюджетное управление о планах по учреждению исполнительного агентства для реализации данной программы.

5. Все исполнительные агентства, созданные в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи, обязаны соблюдать требования настоящего Регламента.

Статья 4

Правовой статус

1. Исполнительное агентство является органом Сообщества с функцией государственной службы.

2. Исполнительное агентство имеет самостоятельную правосубъектность. В каждом Государстве-члене исполнительное агентство обладает максимальной правоспособностью, предоставляемой юридическим лицам в соответствии с национальным законодательством. В частности, исполнительное агентство вправе приобретать и распоряжаться движимым и недвижимым имуществом, быть стороной в судебном разбирательстве. С этой целью исполнительное агентство представляет его Директор.

Статья 5

Местонахождение

1. Исполнительное агентство должно находиться в том же месте, в котором находятся Комиссия и её департаменты в соответствии с Протоколом о местонахождении штаб-квартир институтов и некоторых органов и департаментов Европейских Сообществ и Европола.

2. Исполнительное агентство организует собственные департаменты в соответствии с задачами по управлению программами Сообщества, за реализацию которых оно несет ответственность, и в соответствии с критериями рационального финансового управления.

Статья 6

Задачи

1. Для достижения целей, установленных в пункте 1 статьи 3, Комиссия вправе поручать исполнительному агентству любые задания, необходимые для исполнения программы Сообщества, за исключением заданий, предусматривающих использование дискреционных полномочий при осуществлении политических решений.

2. Перед исполнительными агентствами, в частности, могут быть поставлены следующие задачи:

(а) управление реализацией некоторых или всех этапов проекта из числа конкретных индивидуальных проектов, осуществляемых в контексте реализации программы Сообщества, и проведение всех необходимых для этой цели проверок путем принятия соответствующих решений с использованием полномочий, делегированных Комиссией;

(б) принятие документов, регламентирующих исполнение бюджета в части доходов и расходов, и выполнение всех необходимых для реализации программы Сообщества мероприятий на основании полномочий, делегированных Комиссией, и, в частности, мероприятий, предусматривающих присуждение контрактов и грантов;

(в) сбор, анализ и передача Комиссии всей информации, необходимой для руководства реализацией программы Сообщества.

3. Условия, критерии, параметры и процедуры, в соответствии с которыми исполнительное агентство обязано действовать при выполнении задач, указанных в пункте 2, а также подробные инструкции о проверках, проводимых департаментами Комиссии, ответственными за реализацию программ Сообщества, в управлении которыми участвует агентство, определяет Комиссия в документе о делегировании полномочий.

Статья 7
Структура

1. Оперативное управление исполнительным агентством осуществляют Руководящий комитет и Директор.
2. Директор исполнительного агентства руководит работой сотрудников агентства.

Статья 8
Руководящий комитет

1. В Руководящий комитет входят пять членов, назначаемых Комиссией.
2. Срок пребывания в должности членов Руководящего комитета принципиально составляет два года и учитывает период времени, установленный для реализации программы Сообщества, управлять которой поручено исполнительному агентству. Срок полномочий может быть возобновлен. По истечении срока полномочий либо в случае отставки члены комитета обязаны исполнять свои должностные обязанности до тех пор, пока срок их полномочий не будет возобновлен либо пока их должности не будут замещены.
3. Руководящий комитет из числа своих членов выбирает председателя и заместителя председателя комитета.
4. Заседания Руководящего комитета проводятся по инициативе председателя комитета не реже четырех раз в году. Заседания комитета также могут проводиться по требованию его членов, высказанного не менее чем простым большинством, либо по требованию Директора.
5. Любой член Руководящего комитета, не имеющий возможности присутствовать на заседании комитета, может быть представлен другим членом комитета на основании специальных полномочий, предоставленных ему для участия в данном заседании. Каждый член комитета вправе представлять только одного другого члена комитета. Если председатель комитета не имеет возможности присутствовать на заседании комитета, функции председательствующего на заседании Руководящего комитета выполняет его заместитель.
6. Решения Руководящего комитета принимаются простым большинством голосов. При разделении голосов поровну председательствующий имеет право решающего голоса.

Статья 9
Обязанности Руководящего комитета

1. Руководящий комитет утверждает регламент своей работы.
2. На основании проекта, представленного Директором и утвержденного Комиссией, Руководящий комитет не позднее начала каждого года принимает годовую программу мероприятий исполнительного агентства с подробным описанием целей и показателей эффективности. Данная программа должна полностью соответствовать программным установкам, определенным Комиссией в учредительных документах программ Сообщества, в управлении которых участвует данное исполнительное агентство. В течение года в том же порядке в годовую программу мероприятий могут вноситься изменения, в частности, для учета решений Комиссии в отношении указанных программ Сообщества. К проектам, включенным в годовую программу мероприятий, прилагается смета необходимых затрат.
3. Руководящий комитет утверждает смету административных расходов исполнительного агентства в порядке, установленном в статье 13.
4. Руководящий комитет обязан получить согласие Комиссии перед вынесением решения о принятии любых подарков, завещательных отказов и грантов из иных источников помимо Сообщества.
5. Руководящий комитет выносит решение об организации департаментов исполнительного агентства.
6. Руководящий комитет утверждает специальные правила, необходимые для осуществления права доступа к документам исполнительного агентства в соответствии с положениями пункта 1 статьи 23.
7. Не позднее 31 марта каждого года Руководящий комитет утверждает и представляет Комиссии годовой отчет о проделанной работе, включая финансовую и управленческую информацию. Отчеты составляются в соответствии с требованиями пункта 7 статьи 60 Регламента (ЕС, Евратома) № 1605/2002. В отчете отражаются результаты исполнения сметы текущих расходов соответствующей программы Сообщества, находящейся в управлении исполнительного агентства, и результаты исполнения сметы административных расходов агентства. Не позднее 15 июня каждого года Комиссия направляет в бюджетное управление

сводный отчет об итогах деятельности исполнительных агентств за прошлый год, который прилагается к отчету, указанному в пункте 7 статьи 60 Регламента (ЕС, Евратома) № 1605/2002.

8. Руководящий комитет утверждает и исполняет мероприятия по предотвращению мошенничества и нарушений.

9. Руководящий комитет выполняет иные задачи, вверенные ему в соответствии с настоящим Регламентом.

Статья 10

Директор

1. Директора исполнительного агентства назначает Комиссия, которая для этой цели назначает должностное лицо в смысле положений Штатного Регламента о назначении должностных лиц и условиях трудоустройства других категорий служащих Европейских Сообществ, закрепленных в Регламенте Совета (ЕЭС, Евратома, ЕОУС) № 259/68 (1), далее именуемого «Штатным Регламентом».

2. Директор принципиально назначается на четыре года, и срок его полномочий учитывает период времени, установленный для реализации программы Сообщества, управлять которой поручено исполнительному агентству. Срок полномочий может быть возобновлен. На основании мнения Руководящего комитета Комиссия вправе досрочно освободить Директора от должности.

Статья 11

Обязанности Директора

1. Директор представляет исполнительное агентство и несет ответственность за управление его деятельностью.

2. Директор занимается подготовкой работы Руководящего комитета, в частности, подготовкой проекта годовой программы мероприятий исполнительного агентства. Директор участвует в работе Руководящего комитета без права голоса.

3. Директор обязан обеспечить исполнение годовой программы мероприятий исполнительного агентства. В частности, Директор несет ответственность за выполнение задач, перечисленных в статье 6, и с этой целью принимает соответствующие решения. Директор выполняет функции руководителя исполнительного агентства на основе делегированных полномочий в отношении исполнения смет текущих расходов соответствующих программ Сообщества, находящихся в управлении исполнительного агентства, если Комиссия делегирует агентству полномочия по исполнению бюджета.

4. Директор составляет предварительный отчет о доходах и расходах и руководит исполнением сметы административных расходов исполнительного агентства в соответствии с требованиями финансового Регламента, указанного в статье 15.

5. Директор несет ответственность за подготовку и публикацию отчетов, которые исполнительное агентство обязано представлять Комиссии. К ним относятся годовые отчеты исполнительного агентства о проделанной работе, указанные в пункте 7 статьи 9, и иные общие либо тематические отчеты, которые исполнительное агентство обязано представить по требованию Комиссии.

6. Директор, в соответствии с положениями о трудоустройстве других категорий служащих Европейских Сообществ, вправе заключать трудовые соглашения с сотрудниками исполнительного агентства. Директор несет ответственность за решение всех вопросов по управлению персоналом исполнительного агентства.

7. В соответствии с финансовым Регламентом, действующим в отношении общего бюджета Европейских Сообществ, Директор создает системы управления и внутреннего контроля, адаптированные к возложенным на исполнительное агентство задачам, для обеспечения правомерности, законности и эффективности его деятельности.

Статья 12

Смета текущих расходов

1. Предварительная смета доходов и расходов исполнительного агентства составляется для каждого финансового года, который совпадает с календарным годом, и отражается в смете текущих расходов агентства. Предварительная смета с учетом штатного расписания исполнительного агентства направляется в бюджетное управление вместе с документацией предварительного проекта общего бюджета Европейского

Союза. Штатное расписание, в котором указаны только временные должности, а также число, ранг и категории служащих исполнительного агентства за соответствующий финансовый год, утверждается бюджетным управлением и публикуется в приложении к Разделу III — Комиссия — общего бюджета Европейского Союза.

2. Текущие доходы и расходы исполнительного агентства должны быть сбалансированы.

3. Доходы исполнительного агентства формируются за счет средств субсидии, включенной в состав общего бюджета Европейского Союза, без ущерба для иных видов доходов, утверждаемых бюджетным управлением и выплачиваемых их бюджетных ассигнований на реализацию программ Сообщества, в управлении которыми участвует данное агентство.

Статья 13

Составление сметы текущих расходов

1. Каждый год Директор составляет проект сметы текущих расходов исполнительного агентства с учетом всех эксплуатационных расходов за следующий финансовый год и представляет его на рассмотрение Руководящего комитета.

2. Не позднее 1 марта каждого года Руководящий комитет утверждает проект сметы текущих расходов, включая штатное расписание, на следующий финансовый год и представляет его Комиссии.

3. На основании проекта сметы и с учетом программных ориентиров, установленных Комиссией для программ Сообщества, в управлении которыми участвует данное исполнительное агентство, Комиссия вносит предложение в рамках ежегодной процедуры согласования бюджета о размере ежегодной субсидии на покрытие текущих расходов исполнительного агентства.

4. В начале каждого финансового года Руководящий комитет утверждает смету текущих расходов исполнительного агентства на основании суммы ежегодной субсидии, определенной бюджетным управлением, и одновременно с утверждением годовой программы мероприятий корректирует бюджет агентства с учетом различных взносов и средств из других источников.

5. Смета текущих расходов исполнительного агентства не может быть окончательно утверждена до полного утверждения общего бюджета Европейского Союза.

6. Если Комиссия планирует учредить исполнительное агентство, она обязана проинформировать бюджетное управление в соответствии с установленным порядком согласования бюджета и принципом прозрачности:

(а) о финансовых ресурсах в рамках бюджетных ассигнований и количестве рабочих мест для обеспечения деятельности исполнительного агентства;

(б) о должностных лицах Комиссии, которые будут прикомандированы исполнительному агентству;

(в) об административных ресурсах, высвобождаемых в результате передачи функций департаментов Комиссии исполнительному агентству, и о перераспределении высвобожденных административных ресурсах.

7. В соответствии с положениями финансового регламента, указанного в статье 15, все поправки к смете текущих расходов, включая штатное расписание, направляются в виде доработанного бюджета, утверждаемого в порядке, установленном данной статьей.

Статья 14

Исполнение сметы текущих расходов и прекращение обязательств

1. Директор осуществляет исполнение сметы текущих расходов исполнительного агентства.

2. Счета исполнительного агентства объединяются со счетами Комиссии в порядке, установленном статьями 127 и 128 Регламента (ЕС, Евратома) № 1605/2002, и в соответствии со следующими требованиями:

(а) каждый год Директор представляет подробный предварительный отчет о доходах и расходах за прошлый год в Руководящий комитет, который не позднее 1 марта направляет их бухгалтеру Комиссии и в Счетную палату;

(б) окончательные отчеты направляются бухгалтеру Комиссии и в Счетную палату не позднее 1 июля следующего года.

3. Европейский парламент, следуя рекомендации Совета, прекращает обязательства исполнительного агентства по исполнению бюджета не позднее 29 апреля n+2 года после завершения проверки отчета Счетной палатой.

Указанные обязательства прекращаются одновременно с прекращением обязательств по исполнению общего бюджета Европейского Союза.

Статья 15

Финансовый регламент в отношении сметы текущих расходов

Комиссия утверждает стандартный финансовый регламент, который действует в отношении сметы текущих расходов исполнительного агентства. Требования стандартного регламента могут отступать от требований Финансового Регламента, действующего в отношении общего бюджета Европейских Сообществ, только в том случае, если того требуют конкретные текущие задачи исполнительного агентства.

Статья 16

Финансовый Регламент в отношении бюджетных ассигнований на финансирование текущих расходов

1. Если Комиссия делегирует исполнительному агентству полномочия по исполнению бюджетных ассигнований на финансирование текущих расходов при реализации программ Сообщества в соответствии с пунктом 2(б) статьи 6, указанные ассигнования включаются в общий бюджет Европейского Союза и исполняются путем прямого отнесения к этому бюджету под ответственность Комиссии.

2. Директор выполняет функции руководителя исполнительного агентства на основе делегированных полномочий в отношении исполнения указанных бюджетных ассигнований и с этой целью выполняет обязанности, предусмотренные Финансовым Регламентом, действующим в отношении общего бюджета Европейских Сообществ.

3. Обязательства по исполнению бюджетных ассигнований прекращаются одновременно с прекращением обязательств по исполнению общего бюджета Европейского Союза в соответствии с положениями статьи 276, неотъемлемой частью которой он является.

Статья 17

Программы, финансируемые из источников помимо общего бюджета Европейского Союза

Положения статей 13 и 16 применяются без ущерба конкретным положениям, закрепленным в учредительных документах программ, финансируемых не за счет общего бюджета Европейского Союза, а из других источников.

Статья 18

Штатные сотрудники

1. В штат исполнительного агентства входят должностные лица Сообщества, временно откомандированные институтами Сообщества на замещение ответственных должностей в исполнительном агентстве, другие временные штатные сотрудники, нанятые непосредственно исполнительным агентством, и служащие, нанятые исполнительным агентством на основе срочных возобновляемых договоров. Характер договора, регламентированного либо частным, либо публичным правом, срок его действия, объем обязательств служащих перед агентством и надлежащие квалификационные критерии определяются на основе конкретного характера функций, подлежащих исполнению, и должны соответствовать требованиям Штатного Регламента и действующего национального законодательства.

2. В силу постоянного характера деятельности и вне зависимости от способа перевода должностного лица, командирующий институт:

(а) не вправе замещать должности, освободившиеся вследствие перевода сотрудника, в течение всего срока его отсутствия;

(б) обязан учитывать расходы должностных лиц, переведенных в исполнительные агентства, в стандартном отчете о снижении расходов.

Вместе с тем, общее число должностей, указанных в пункте 1 и подпункте 1 пункта 2 не может превышать число должностей, необходимых для выполнения заданий, возложенных Комиссией на исполнительное агентство.

3. В случае необходимости Руководящий комитет, по согласованию с Комиссией, утверждает надлежащие исполнительные правила по управлению кадрами.

Статья 19

Привилегии и иммунитеты

Протокол от 8 апреля 1965 г. о привилегиях и иммунитетах Европейских Сообществ применяется как к исполнительному агентству, так и к его штатным сотрудникам постольку, поскольку к ним относятся требования Штатного Регламента.

Статья 20

Надзор

1. Комиссия осуществляет надзор за реализацией программ Сообщества, переданным в управление исполнительным агентствам. Комиссия определяет порядок надзора в соответствии с положениями пункта 3 статьи 6.

2. Функции внутреннего аудитора исполнительных агентств выполняет внутренний аудитор Комиссии.

3. Комиссия и исполнительное агентство исполняют рекомендации внутренних аудиторов в пределах своих полномочий.

4. Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), учрежденное по Решению Комиссии 1999/352/ЕС, ЕОУС, Евратома от 28 апреля 1999 г., имеет те же полномочия в отношении исполнительных агентств и их сотрудников, что и в отношении департаментов Комиссии. Вновь созданное исполнительное агентство присоединяется к Межведомственному соглашению от 25 мая 1999 г. между Европейским парламентом, Советом Европейского Союза и Комиссией европейских сообществ о проведении внутренних расследований Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF). Руководящий комитет официально оформляет факт присоединения к указанному соглашению и утверждает положения о содействии проведению внутренних расследований силами OLAF.

5. Счетная палата проводит проверку счетов исполнительного агентства в соответствии с требованиями статьи 248 Договора.

6. Все акты исполнительного агентства, и, в частности, принятые решения и заключенные договоры, должны прямо предусматривать право внутреннего аудитора Комиссии, OLAF и Счетной палаты проводить непосредственно на месте, включая помещения конечных бенефициаров, проверку документации подрядчиков и субподрядчиков, получавших плату за счет средства Сообщества.

Статья 21

Ответственность

1. Договорная ответственность исполнительного агентства регламентируется законом, применимым к конкретному договору.

2. В случае возникновения внедоговорной ответственности, исполнительное агентство обязано возместить вред, причиненный агентством либо его сотрудниками в ходе выполнения их должностных обязанностей, в соответствии с общими принципами законодательств Государств-членов. Рассмотрение споров, связанных с возмещением вреда, причиненного исполнительным агентством, входит в компетенцию Европейского суда.

3. Личная ответственность сотрудников перед исполнительным агентством регламентируется установленными для них правилами.

Статья 22

Законность актов

1. Законность любого акта исполнительного агентства, причинившего вред третьей стороне, непосредственно или индивидуально заинтересованная сторона либо Государство-член вправе опротестовать в Комиссии.

Административное производство передается в Комиссию в течение одного месяца с даты, когда заинтересованной стороне либо Государству-члену стало известно об оспариваемом акте.

Заслушав доводы заинтересованной стороны либо Государства-члена и исполнительного агентства, Комиссия выносит решение по административному производству в течение двух месяцев со дня его начала. Без ущерба

для обязанности Комиссии направить письменный ответ с обоснованием вынесенного решения, несоблюдение Комиссией установленных сроков для направления ответа считается имплицитным отказом от производства.

2. Комиссия вправе по собственной инициативе проверить любой акт исполнительного агентства. Комиссия выносит решение в течение двух месяцев со дня проверки, предварительно заслушав объяснения исполнительного агентства.

3. Если акт направляется в Комиссию в соответствии с положениями пунктов 1 или 2, Комиссия вправе приостановить исполнение оспариваемого акта, либо принять временные меры. Вынося окончательное решение, Комиссия вправе оставить акт исполнительного агентства в силе либо обязать исполнительное агентство изменить его полностью или частично.

4. Исполнительные агентства обязаны в разумный срок предпринять надлежащие меры для исполнения решения Комиссии.

5. Иск об аннулировании эксплицитного или имплицитного решения Комиссии об отказе от рассмотрения административной апелляции может быть подан в Европейский суд в соответствии с положениями статьи 230 Договора.

Статья 23

Доступ к документации и конфиденциальность

1. Получив запрос на ознакомление с находящимся в его распоряжении документом, исполнительное агентство обязано действовать в соответствии с требованиями Регламента (ЕС) № 1049/2001 Европейского парламента и Совета от 30 мая 2001 г. об открытом доступе к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии (2).

Руководящий комитет утверждает надлежащие правила, обеспечивающие соблюдение указанных требований, не позднее шести месяцев с момента создания исполнительного агентства.

2. Члены Руководящего комитета, Директор, штатные сотрудники и все лица, вовлеченные в деятельность исполнительного агентства, даже после прекращения их должностных полномочий не вправе разглашать сведения, содержащие профессиональную тайну.

Статья 24

Комитет

1. Комиссии оказывает содействие комитет, далее именуемый «Комитетом по делам исполнительных агентств».

2. Если имеется ссылка на положение данного пункта, применяются положения статей 5 и 7 Решения 1999/468/ЕС.

Срок, установленный в пункте 6 статьи 5 Решения 1999/468/ЕС, равен трем месяцам.

3. Комитет утверждает регламент своей работы.

Статья 25

Оценка

1. Комиссия составляет внешний оценочный отчет по итогам первых трех лет работы каждого исполнительного агентства и направляет его Руководящему комитету исполнительного агентства, в Европейский парламент, Совет и Счетную палату. В отчете приводятся результаты анализа эффективности затрат, упомянутого в пункте 1 статьи 3.

2. В дальнейшем подобная оценка проводится каждые три года на тех же условиях.

3. По итогам оценочного отчета исполнительное агентство и Комиссия обязаны принять надлежащие меры по устранению выявленных недостатков.

4. Если по итогам оценки Комиссия приходит к выводу о том, что дальнейшее существование исполнительного агентства не соответствует принципу рационального управления финансами, Комиссия выносит решение о его ликвидации.

Статья 26
Временные меры

Если исполнительное агентство уже учреждено:

- (а) годовой отчет о проделанной работе согласно пункту 7 статьи 9 в первый раз составляется за 2003 финансовый год;
- (б) конечный срок подачи окончательных отчетов согласно пункту 2(б) статьи 14 впервые применяется к отчетам за 2005 финансовый год;
- (в) конечной датой подачи окончательных отчетов за отчетные периоды до 2005 года является 15 сентября.

Статья 27
Вступление в силу

Настоящий Регламент вступает в силу на десятый день после дня его опубликования в *Официальном журнале Европейских Сообществ*.

Настоящий Регламент обязателен во всей своей полноте и прямо применяется в Государствах-членах.

Совершено в Брюсселе, 19 декабря 2002 года.

За Совет

Президент

Л. ЕСПЕРСЕН