

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

No. 09

Делегування у процесі прийняття
рішень – розвиток професійного
управління в державних інституціях



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



Norwegian Ministry
of Defence

ЦЕНТР З ПИТАНЬ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ

Центр з питань доброчесності в оборонному секторі (ЦДОС) здійснює сприяння доброчесності, боротьбі з корупцією та належному врядуванню в оборонному секторі. В рамках роботи з норвезькими та міжнародними партнерами, Центр займається розвитком компетентності, підвищенням обізнаності та надає практичні інструменти для зниження корупційних ризиків шляхом покращення діяльності інституцій, а також через освітні та навчальні заходи. ЦДОС був заснований у 2012 році Міністерством оборони (МО) Норвегії і був офіційно призначений Очільником Департаменту НАТО з питань нової дисципліни, утвореної завдяки Програмі з виховання доброчесності у 2013 році. Зараз Центр є інтегрованою частиною МО. Думки, висловлені у цьому буклеті, належать його автору і можуть не співпадати з точкою зору і не повинні розглядатися як такі, що відображають точку зору Міністерства оборони Норвегії.

ПРО АВТОРА

Франсіско Кардона (Francisco Cardona) – асоційований міжнародний експерт ЦДОС. Кардона є відомим фахівцем з розроблення та оцінювання реформ державної служби і державного управління, адміністративного права і правосуддя, антикорупційної політики та інституційного розвитку. Його досвід включає роботу як на батьківщині – в Іспанії, де він зробив кар'єру у державній службі, так і у міжнародних організаціях, таких як ОЕСР та програма SIGMA, де він протягом 15 років працював старшим політичним аналітиком у сфері державного врядування. Під час роботи в SIGMA він надавав рекомендації щодо перехідного етапу в країнах Центральної та Східної Європи та Північної Африки щодо реформування та демократизації їхніх державних інституцій. Після завершення своєї роботи в ОЕСР у 2013 році, Кардона працював позаштатним консультантом декількох організацій. Крім роботи в ЦДОС, він надавав консультатив-

ну допомогу в сферах своєї відповідальності для Світового Банку, ПРООН, ОЕСР, ОБСЄ, НАТО, Ради Європи, Європейського парламенту, Балканської регіональної школи державного управління, Народної академії Бернадотта в Швеції, ADETEF Франції, Європейського Інституту державного управління в Барселоні та інших інституцій, які займаються питаннями Східної Європи, Центральної Азії, Африки південніше Сахари, Латинської Америки та Карибського регіону. Він отримав освіту юриста (Університет Валенсії, 1976 рік) і має декілька післядипломних ступенів аспірантури з державного управління.

ПЕРЕДМОВА

ЦДОС має за честь публікувати вже дев'ятий буклет серії «Посібник з належного управління» (ПНУ). Метою Посібника з належного управління ЦДОС є ознайомлення з ключовими питаннями в сфері належного управління широкої аудиторії у короткому та доступному до читання форматі. Посібники в основному стислі, але, в той же час, викладені в них питання занадто не спрощуються. В цьому, дев'ятому, ПНУ – «Делегування у процесі прийняття рішень – Розвиток професійного управління в державних інституціях» - буде обговорено поняття делегування у процесі прийняття рішень в країнах.

Документ описує юридичні положення, які дозволяють законне та відповідальне делегування обов'язків в межах державної адміністрації. Делегування розглядається як умова для належного врядування та для правильної адміністративної політики. Однак, це поняття залежить від розвитку національного законодавства, необхідного для того, щоб таке делегування мало місце. Документ ґрунтується на добре відомих практиках делегування різних

країн ЄС та надає порівняльну інформацію для подальшої юридичної та організаційної розробки. В той же час документ свідчить про те, наскільки важко буде сприяти становленню професійної вищої державної служби – у тому числі, за дотримання таких цінностей державного адміністрування як ефективність у разі, якщо на проміжку між політикою та управлінням, інструмент делегування не застосовується.

Посібник було написано паном Фрациско Кардона. Пан Бард Бредруп Кнудсен асистував під час редагування документу. ЦДОС буде вдячним за отримані відгуки після ознайомлення з посібником.

Осло, 20 лютого 2020 рік



Пер Крістенсен

Директор

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. ПРОБЛЕМАТИКА.....	4
2. УПРАВЛІНСЬКА ПІДЗВІТНІСТЬ ТА ДЕЛЕГУВАННЯ.....	6
3. АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ	8
4. ОBOB'ЯЗОК АBO ЮРИСДИКЦІЯ.....	9
5. АДМІНІСТРАТИВНЕ (АBO ІЄРАРХІЧНЕ) ДЕЛЕГУВАННЯ	11
a. Основні поняття.....	11
b. Деякі практичні запитання щодо адміністративного делегування.....	13
6. ВПЛИВ ДЕЛЕГУВАННЯ НА ПОКРАЩЕННЯ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	14
a. Адміністративні реформи в політиці – адміністративний інтерфейс	14
b. Формування політики та адміністрування	16
c. Політика та управління в країнах-членах ЄС.....	18
7. ЧИ МОЖЕ «ДЕЛЕГУВАННЯ» ВПЛИНУТИ НА ПОКРАЩЕННЯ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ?...	22
ВИСНОВКИ	24

Вступ

В цьому документі піде мова про основні концепції, які можуть стати при нагоді для розвитку, шляхом законодавства та змін у практиці управління, поняття делегування в сфері державного управління Центральної та Східної Європи. Такий розвиток призведе до покращення ефективності та відповідальності, а також і підзвітності.

Фокус документу є дворівневий. З одного боку, він концентрується на юридичних засадах, які, за дотримання принципу законності, уможливають підпорядковане та підзвітне делегування повноважень в сфері державного управління. Під чітким керівництвом право делегувати є умовою для належного адміністрування для подальшого розквіту управлінської практики. Однак, цінність ефективності залежить від якості існуючого законодавства. В документі йде річ про широко відомі практики делегування в різних країнах ЄС та подається порівняльний аналіз для юридичного та організаційного дизайну. В той же час, документ

свідчить про те, наскільки важко буде сприяти становленню професійної вищої державної служби – у тому числі, за дотримання таких цінностей державного адміністрування як ефективність у разі, якщо на проміжку між політикою та управлінням інструмент делегування не застосовується.

Для того, щоб краще вловити досить складне юридичне визначення делегування у функціонуванні державних юридичних організацій, стане доречним зупинитися на поняттях відповідальності та делегування в рамках державного органу адміністрування або між двома адміністративними органами. Делегування це рішення, за яким вище керівництво передає певні обов'язки нижчому рівню співробітників того ж самого органу або, коли державний орган делегує право на прийняття рішення в окремих сферах іншому органу або адміністративному підрозділу і надає, таким чином, їм право і надалі приймати рішення від свого імені.

1. Проблематика

Процес прийняття рішень на найвищому рівні організації є схожим у багатьох країнах. Однак, це особливо розповсюджене явище в країнах Центральної та Східної Європи у зв'язку з їхньою відмінною та зтяжною спадщиною від комуністичного минулого не делегувати. Сильна концентрація функцій з прийняття рішення на найвищому рівні ієрархії у міністерствах та інших державних установах залишається головним показником у багатьох з цих країн. Це явище отримало назву «перевага вертикалі»¹ і говорить про той факт, що зникнення Комуністичної партії з системи управління віртуально залишило державне керівництво без горизонтальної системи управління. Доволі мало було зроблено для заміни радянської вертикальної системи новими та більш децентралізованими структурами. Ця ситуація є частиною кризи в політично-адміністративних відносинах, що призвело до довготривалої нестачі довіри між політиками та державними службовцями в багатьох країнах. В результаті політики, в основному, делегують повноваження щодо прийняття рішень різноманітним державним та урядовим структурам або адміністративним підрозділам в країні.

Така ситуація має декілька негативних на-

слідків, а саме:

1. Тенденція до політизації адміністративних рішень, наприклад, рішення мають ґрунтуватися здебільшого на політичному виборі або запевненні, аніж на принципі законності. В демократії останній принцип має стояти на чолі будь-якого адміністративного рішення.
2. Якщо розглядати масштабніше, вищезгадане призводить до розмивання політичних та адміністративних ролей в державному управлінні.
3. Надавання повноважень вищому керівництву щодо прийняття великої кількості адміністративних рішень, великих чи маленьких, призводить до стримуючих факторів та перевантажень вищого рівня, що має негативні наслідки як на ефективність прийнятих рішень так і на розробку стратегічних підходів у формуванні політики.
4. Державні службовці нижчого рівня ієрархії неохоче ставляться до участі у прийнятті адміністративних рішень, якщо лишень їм не наказують це робити, тому що не розглядають цей обов'язок як невід'ємну частину своєї роботи. Це призводить до погіршення роботи державних службовців, адже це робить їх пасивними та дозволяє нічого не роби-

¹ Дивіться, поміж іншим, "Rebuilding State Structures: Methods and Approaches. The Trials and Tribulations of Post-Communist Countries". Регіональне бюро ООН для Європи та СНД, Нью-Йорк та Братислава, 2001 рік.

ти, за умови, якщо не буде відповідного завдання від керівництва.

5. Пасивність та робота за інструкцією веде до демотивації, яка, в результаті, є перепоною на шляху розвитку більш професійної системи державної служби і, зокрема, збільшення кола легітимних та професійних державних менеджерів.
6. В результаті початковий скептицизм багатьох спостерігачів щодо неможливості державних управлінців нових країн-членів ЄС конструктивним способом приймати участь у процесі прийняття рішень в ЄС, а також і інших міжнародних організаціях, таких як НАТО, був неодноразово підтверджений.

Основні принципи будь-якої адміністративної організації у виконанні своєї місії є ефективність, економія, адекватний розподіл роботи та обов'язків, а також професійна компетентність. Забезпечення внутрішньої та зовнішньої координації та взаємодії задля досягнення спільної мети (або виконання місії), здебільшого через більш-менш тісний ієрархічний контроль та моніторинг, є іншим важливим принципом. Багато сучасних урядів ведуть своє державне управління в узгодженні з цими принципами.

Ряд національних конституцій Центральної та Східної Європи мають у своїх текстах поняття про ефективність та дієздатність, як і про силу закону, як фундаментальні принципи. Служба для людей та держави розглядається як принцип, який має сформулювати адміністративну поведінку, а тому і адміністративну організаційну модель та процедури. Однак, основною проблемою в цьому відношенні є все ще існуюча адміністративна культура, яка формується на поняттях команди та контролю («вертикальність»).

Як наслідок цих обставин, виникають інші

проблеми. Основним наслідком є неефективність. Механізм підзвітності стосується нерезультативної роботи, що є загальною слабкістю або взагалі відсутнє в багатьох пост-радянських країнах.

Схожа проблема полягає в тому, що певні адміністративні юридичні техніки, які можуть сприяти ефективності та дієздатності в державному адмініструванні, є або концептуально нерозвиненими або не відповідно врегульовані законодавством. Що є більш бентежним - навіть, якщо юридична база існує, це говорить про те, що законодавство не дотримується на практиці і має незначний вплив на організаційну поведінку державного керівництва. Функціональні огляди або подібні інструменти використовуються в деяких випадках як намагання подолати ці недоліки. Функціональні огляди (насправді це інструменти дослідження) є корисними в ідентифікації певних причин організаційної несправності та у класифікації інституційної та організаційної практики. Тим не менш, у разі, якщо вони не призводять до реформ, які змінять поточну адміністративну практику, вони не зможуть вирішити проблему.

Для того, щоб розібратися з проблемою ефективно, необхідно працювати в двох взаємо-підсилювальних та взаємо-доповнених напрямках:

Перший - це адміністративне законодавство, метою якого є створення сприятливого юридичного середовища для більш раціонального розподілу обов'язків на багатьох рівнях, дотримуючись підзвітності.

Другий має на меті просування інформаційних дискусій та тренінгів з ціллю розробити зміни в існуючій політико-адміністративній культурі, описаній вище. Це мабуть найбільш суттєвий виклик - адміністративна культура важко піддається зміні.

2. Управлінська підзвітність та делегування

Концепція управлінської підзвітності є фундаментальною та має бути чітко зрозумілою. Вона визначена в законах деяких країн (наприклад, Сербія, Боснія і Герцеговина та Албанія) – особливо по відношенню до державного фінансового управління, але й щодо інших сфер. Однак, жодне з цих визначень не говорять про *автономію* керівників, про зв'язок між відповідальністю та владою, про обов'язок або можливість *делегувати* повноваження нижчим ланкам.² На практиці, тим не менш, досвід свідчить про очевидні ризики, пов'язані з запровадженням делегування або інших спроб ввести управлінську підзвітність.

Більшу управлінську автономію не потрібно плутати зі свавіллям. Однак, більша автономія керівництва передбачає елемент більшої гнучкості в рамках законодавства шляхом поєднання управлінської підзвітності та делегування влади. Якщо внутрішній контроль та механізми моніторингу слабкі, або, якщо керівництво ще не засвоїло правило закону, або, якщо прозорість об-

межена, може виникати вірогідність неетичної або навіть нелегітимної поведінки.³ Як наслідок, буде існувати сильна спокуса звузати внутрішній контроль та знизити обачність в процесі прийняття рішень державним управлінням через тісне та надзвичайно детальне регулювання своїх діянь. Насправді, державні управлінці можуть лишитися будь-яких повноважень делегування через ре-централізацію прийняття рішень. Це замкнуте коло можна подолати лише за умови, якщо ризики та обмеження, пов'язані з управлінською підзвітністю є чітко зрозумілими та розглянутими.

Для того, щоб запобігти потенційним негативним наслідкам делегування без, паралельно, введення тісного регуляторного контролю, що обмежує управлінську автономію, керівництво може демонструвати, що воно діє правильно та відповідно до поточних юридичних норм. Це можна досягнути через забезпечення даними індикаторів роботи, схемами покращення якості, або аудит. Однак, такий підхід може викликати побічні ефекти, такі як збільшена бюрократія через посилений внутрішній

² Дивіться ОЕСР (2018 рік) SIGMA Paper No. 58 on Managerial Accountability in the Western Balkans. A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives, с. 16-28., за посиланням <http://www.sigmaxweb.org/publications/Managerial-accountability-in-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-58-November-2018.pdf>

³ ОЕСР (2017 рік), Recommendation of the Council on Public Integrity, ОЕСР, Париж, с.10, доступне за посиланням: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

контроль, надмірне звітування та іншу паперову роботу, яка знижує ефективність. З одного боку, без деякого систематичного постачання даних щодо рішень, прийнятих на адміністративному рівні, політики не зможуть контролювати поведінку керівників – індивідуально або колективно. Як наслідок такої нестачі даних, існуватиме тенденція до обмеження делегування влади.

Поняття управлінської підзвітності не може бути введене лише законодавчим способом. Хоча законодавство може як сприяти так і загальмувати його успішне втілення. Прикладами того, як управлінська підзвітність може бути пригальмована виникають тоді, коли юридичні норми навмисно роблять неможливим делегування повноважень (наприклад, вимога щодо того, щоб певні документи були підписані виключно особисто міністром), або, коли важливі пом'якшувальні інструменти є даремними (наприклад, коли звіти щодо прогресу мають бути конфіденційними).

В Норвегії Міністерство оборони ставить на чолі інструментальну цінність делегування, яке є ключовою також і для норвезьких збройних сил:

“Лідери несуть відповідальність за планування, виконання та завершення завдань. Вони несуть відповідальність за своїх підлеглих, так як і підлеглі підтримують своїх лідерів. Це будує взаємну довіру. Відповідальність делегується усюди, де це є можливим. Кожен працівник робить все можливе задля досягнення спільного результату. Лідери є рольовими моделями та опікунами культури. Їхня відповідальність полягає у заохоченні та забезпеченні простору для відображення та обговорення етики та цінностей. Підлег-

*лі несуть рівну відповідальність за виконання своєї частини роботи. Багато з тих, хто працюють в оборонному секторі під час опитувань висловилися про те, що вони цінують автономію, яку надає їм їхня робота. Автономія вимагає готовності брати на себе відповідальність. Лідери та їхні підлеглі мають поділяти необхідність у відвертості та бажанні вчитися та, інколи, приймати виклики своїх упереджених понять та рутин”.*⁴

4 Міністерство оборони Норвегії (2013 рік): Core Values of Norway's Defence Sector, доступне за посиланням <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/forsvarssektorens-verdigrunnlag-desember-2013-engelsk-nettutgave.pdf>

3. Адміністративний акт

Загально кажучи, поняття відповідальності передбачає наявність повноваження приймати рішення щодо виконання певного адміністративного акту і, що орган має юрисдикцію диктувати суть адміністративного акту. «Адміністративний акт», в основному відомий як односторонній адміністративний акт, є однією з найбільш фундаментальних концепцій, вивченої адміністративним правом. Однак, не існує єдиного та несуперечливого визначення цього терміну. Його значення - це здебільшого розробка юриспруденції національних судів та юридичної доктрини.

Загалом, хтось може сказати, що односторонній адміністративний акт - це рішення або дія адміністративного підрозділу, яка створює або визначає юридичну ситуацію особи або приватної власності. Існують і інші визначення адміністративного акту, як, наприклад, це ті дії, шляхом яких управління створює або моделює загальні, не індивідуальні, юридичні ситуації (також мають назву регуляторних рішень або *pouvoir réglementaire*), але ми їх надалі обговорювати не будемо.

Поняття адміністративного акту є практично дуже формальним: акт є адміністративним тому, що це прийнятий захід або дія у вико-

нанні державної влади, державного органу, який не належить до судової сфери та парламенту. Однак, як судді так і парламенти можуть виконувати адміністративні акти щодо їхніх внутрішніх структур, наприклад, коли вони діють не як конституційні органи, але як організаційні та адміністративні структури.

Для того, щоб адміністративні акти були юридично правильними, вони мають бути виконані у відповідності до законодавчо прийнятої адміністративної процедури. Такі акти обмежені нормами, на відміну від повністю дискреційних, навіть якщо в обмежених правилах актах розсуд (використання особистого судження) є не тільки можливим, але й необхідним у багатьох випадках, оскільки закони не можуть передбачити всіх реальних ситуацій. Інакше розсуд стає свавіллям. Насправді, законодавство про адміністративні процедури та адміністративне право в цілому спрямоване на обмеження та структурування дискреційності у прийнятті адміністративних рішень з метою запобігання свавіллю. У багатьох справах судовий перегляд адміністративних рішень орієнтується на те, чи діяла державна влада в межах своєї компетентності та чи дотримувалась правильної процедури.

4. Обов'язок або юрисдикція

З юридичної точки зору, обов'язок має відношення до легітимного права прийняття рішень, передбаченого законом, що й надає це право державній структурі. З управлінської точки зору, обов'язок відноситься до повноваження: забезпечити ефективну роботу. Для того, щоб виконувати обов'язок, існує потреба у потенціалі та експертному аналізі стратегічного управління. Однак, концепція експертного аналізу, хоча й відносно, не є ідентичною в рамках самого обов'язку. Термін «компетенція» має різне значення при використанні в рамках домену адміністративного права у порівнянні з використанням цього слова в управлінській сфері. В першому випадку значення передбачає *право* на керування, наприклад, право приймати рішення. В управлінській сфері, «компетенція» визначає потенціал для управління, тобто, здатність і вміння керівництва забезпечити прийняття рішень та досягнення результатів.⁵

Обов'язки (юрисдикція) адміністративного органу прописані у законодавстві та окреслюють сферу його повноважень стосовно

прийняття рішень щодо певного питання та політичного домену з метою розробки адміністративних актів.

Головним обов'язком органу є діяльність в рамках своєї юрисдикції. Адміністративний орган не може відмовитися від цієї відповідальності або утриматися від її виконання. Однак, в деяких випадках можуть виникати сумніви щодо того, чи орган має або не має юрисдикцію стосовно певного питання. Тим не менш, в такому випадку орган повинен діяти. У разі, якщо третя сторона оскаржує юрисдикцію (будь то особа або інша адміністративна структура), законодавством передбачено механізм урегулювання конфліктів. «Конфлікт розподілу» серед адміністративних інституцій не є рідким явищем. Якщо той, хто апелює є третьою стороною, справа може вимагати прийняття судового рішення або судового розгляду.

Як вже було сказано вище, існують різноманітні форми обов'язку. Повноваження, які належать адміністративному органу, можуть включати: ⁶

- **Ексклюзивну відповідальність:** лише орган, який має відповідні повноваження, може

⁵ Дивіться Les Metcalfe "Law, Conservatism and Innovation: A Management Perspective", в Інституті Європейський Університет, Факультет права, Робочий проект закону № 2001/12 Про "Law and Public Management: Starting to Talk". Робочий семінар пройшов в ІСУ 11-12 травня 2001 року.

⁶ Ця класифікація має здебільшого італійське походження

приймати рішення, в жодному разі не інші структури, навіть шляхом оскаржень. Ця компетенція не може бути делегована.

- **Альтернативна відповідальність:** рішення можуть прийматися двома та більше органами в рамках тієї самої структури.
- **Спільна відповідальність:** повноваження розподіляється серед різних органів в залежності від різних етапів процесу прийняття рішень.
- **Узгоджена відповідальність:** різні органи або різні власності мають компетенцію щодо певного питання у зв'язку з тим, що вони мають повноваження щодо різних юридичних аспектів. Це є прикладом того, коли різні інституції з різних адміністративних органів мають виконувати економічну діяльність. Це один з аспектів, який останнім часом має негативний вплив на ефективність адміністративного процесу прийняття рішень і де має місце гучна критика проти «червоної стрічки» та надмірного врегулювання. Багато країн намагаються подолати це явище шляхом створення так званих «магазинів однієї зупинки», службових конференцій

(Італія) та інших регулюючих та структурних реформ або механізму Оцінки Регуляторного Впливу (ОРВ).

- **Заміна відповідальності:** компетенція певного органу не може мати місце за винятком, коли орган, який мав початкову компетенцію, не справився зі своїми повноваженнями.

В цьому контексті варто відзначити відмінність між делегуванням повноваження та делегуванням права підпису. Делегування права підпису не є справжнім делегуванням повноваження через те, що делегуючий орган утримує повноваження щодо прийняття рішень в той час, коли особа, якій делегували право, лише ставить свій підпис від імені делегуючого органу та під його контролем, коли рішення вже прийняте делегуючим органом. На противагу делегуванню права підпису, делегування відповідальності передбачає передачу юридичного та реального повноваження з прийняття рішення. На відміну від делегування відповідальності, делегування права підпису можна передати будь-кому іншому.

5. Адміністративне (або Ієрархічне) делегування

А. ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ

Делегування повноважень від державної інституції іншому та непідпорядкованому органу (відоме також як «децентралізація»), веде за собою також і інші певні моменти, які не є предметом розгляду в цьому посібнику (наприклад, коли центральна урядова інституція делегує деякі із своїх повноважень місцевому урядовому органу). Це також має відношення до так званого «делегування державних послуг» у Франції або подібних механізмів у Австралії, Канаді та Новій Зеландії. Останній вид делегування включає повноваження, що можуть пересікатися з «децентралізацією», але передбачає два різні елементи: адміністративне делегування та аутсорсинг державних послуг.

Цей документ тримає фокус на понятті делегування підпорядкованим структурам в рамках інституції державного сектору тому, що це є вид делегування, який представляє метод поліпшення діяльності державного органу в контексті подолання недоліків, які були описані на початку. Хтось назве це «управлінським» делегуванням до такого масштабу, коли це зможе вирішити управлінські проблеми без негативного впливу на юридичну визначеність у процесі прийняття

адміністративних рішень. Останнє висловлювання означає те, що це змінить необхідну чіткість у сенсі підзвітності.

Термін «делегування» має широке використання у загальному формулюванні, але з юридичної точки зору його значення більш точне. Юридичне значення делегування, про яке йдеться мова наразі, це поняття державної адміністративної норми. Адміністративне делегування також відрізняється від конституційного делегування, коли конституційний орган (наприклад, парламент) делегує певні законодавчі повноваження міністерству або уряду в цілому задля створення законодавчої бази, яка буде легітимною з точки зору конституції.

Традиційно, адміністративне делегування укорінено в поняття ієрархії, адже делегування розглядалося як відносини, що можуть мати місце лише тоді, коли той, хто делегує і той, хто приймає повноваження, пов'язані субординацією останнього перед першим.

Однак, поняття делегування також має відношення до таких аспектів як компетенція, юрисдикція або відповідальність певного адміністративного органу. В деяких національних юридичних наказах такі органи ві-

домі як «адміністративні органи», рішення яких є обов'язковими для держави та для третіх сторін. Мета полягає в тому, щоб відрізнити їх від «адміністративних підрозділів», рішення яких не є обов'язковими, окрім як внутрішньо для тих працівників, які працюють в цій організації. Делегування означає делегування відповідальності, наприклад, делегування повноважень з прийняття рішень в певній сфері, як вже згадувалося раніше.

Делегування повноважень ієрархічно підпорядкованим органам або підрозділам має багато загальних юридичних ознак:

1. Делегування - це право, утворене та окреслене законодавством, коли орган має можливість частково передати виконання своїх функцій підпорядкованому підрозділу, в іншому випадку, не підпорядкованому підрозділу. Очевидно, що орган, що делегує не може передати повністю свою компетенцію іншому підрозділу – не важливо чи він є підпорядкованим йому чи ні.
2. Делегування - це сфера певних обов'язків (напрямків роботи), відповідальність за які делегується, наприклад, орган, що делегує може визначити ті обов'язки своєї юрисдикції, які будуть делеговані, але не інші, або ж з огляду на певні процедурні етапи, зберігаючи за собою право на прийняття фінального рішення з певного питання.
3. Орган, що делегує не може делегувати повноваження щодо прийняття рішень з певних питань, скажімо, коли мова йде про закупівлі, але може повністю делегувати повноваження проводити державні закупівлі, наприклад, в рамках певних фінансових меж.
4. Право органу приймати рішення щодо певних специфічних питань й надалі юридично залишається в межах його компетенції. Орган, якому делегують повноваження, може лише виконувати призначені обов'язки і не передавати їх далі. Наслідками цього можуть бути такі випадки, наприклад, коли делегування може бути відкликано в будь-який час, а рішення будуть вважатися такими, що прийняті органом, який делегував повноваження. Багато країн-членів ЄС користуються загальним принципом державного закону на противагу суб-делегування, коли *delegata potestas delegatur non potest*.⁷ Беручи до уваги той факт, що інституція, якій делеговане повноваження, має право виключно виконувати ті обов'язки, які й були делеговані, і з огляду на те, що вона не є «власником» цих функцій, вона не може позбавитися цих повноважень або ж передати їх комусь іншому. Ще один аспект полягає в тому, що орган, який делегує, не може більше виконувати повноваження, які передав, лише у випадку, якщо делегування було призупинене чи відкликано. Від моменту, коли делегування відбулося та вступило в силу, орган, який делегує, більше не має компетенцію щодо прийняття рішень з напрямків, вирішення яких було делеговано.
5. Адміністративні акти, які вимагають рішення, що ґрунтується виключно на адміністративному розсуді, не можуть бути делеговані (загальне правило), за виключенням, коли законодавчо регулюється повноваження, яке це

⁷ Делеговані повноваження не можуть передаватися комусь іншому.

уможливилює (виняток). Останнє стосується, головним чином, потенціалу адміністративних актів, які є нормативно регламентовані. Попереднє має відношення до дій уряду (також відоме як «політичні рішення»).

6. Делегування повноважень має бути опублікованим і сфера делегування також має бути чітко визначена та окреслена. Інформування суспільства про процес делегування є важливим, адже це матиме ефект на права та інтереси третіх сторін. Делеговані повноваження не вважаються такими, поки не отримали розголос.
7. Право на прийняття рішень, пов'язаних з адміністративними ресурсами (позови, скарги, що потребують рішень другої чи незалежної сторони), не може бути делегованим.

В. ДЕЯКІ ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ДЕЛЕГУВАННЯ

Існує ряд додаткових практичних питань, що можуть виникнути, коли мова йде про адміністративне делегування. Наприклад:

- Чи можливо відмовитися від делегованих повноважень? Державні службовці мають свої обов'язки, що визначені законодавством, але, серед іншого, часто виникає ситуація, коли державні службовці мають прийняти будь-яке повноваження, покладене на них їхніми керівниками на законодавчих засадах. Це й має відношення до пункту щодо прийняття делегування прав та обов'язків. Якщо державний службовець не підпадає під цей пункт, то можливо це може згадуватися у підзаконних актах або ж навіть у відпо-

відній робочій інструкції. Також, це може бути прописаним у відповідному законодавстві (наприклад, Державний акт з питань закупівель, Акт з питань фінансового управління, Положення щодо управління державною службою, Акт з питань навколишнього середовища, та ін.).

- Чи має особа, якій делегують, підписувати прийняття делегування? В основному ні, але у разі, якщо делегування передбачене законодавством. Якщо ж ні, у різних країнах існують різні практики з цього питання.
- Чи керівний орган/державний службовець зобов'язаний делегувати свої повноваження підпорядкованому підрозділу/державному службовцю? Взагалі, ні, адже право на делегування є прерогативою керівника або ж органу, який і є власником компетенцій.
- В яких сферах делегування може бути більш функціональним, аніж централізоване прийняття рішень? В принципі, в будь-якій адміністративній сфері делегування може відігравати вирішальну роль у прискоренні адміністративного прийняття рішень. Його використовують у більшості адміністративних положеннях. Однак, адміністративне делегування працюватиме краще в тих напрямках, де вже існують норми, а рішення є здебільшого механічними та врегульованими юридично (наприклад, ґрунтуючись на тому, чи виконуються певні визначені критерії). З іншого боку, рішення стосовно політик не мають бути делеговані, а ось початкові процеси з підготовки політичних документів можуть. Подібним чином, рішення, які містять значний дискреційний компонент, загалом не піддаються делегуванню.

6. Вплив делегування на покращення формування політики та державного управління

А. АДМІНІСТРАТИВНІ РЕФОРМИ В ПОЛІТИЦІ – АДМІНІСТРАТИВНИЙ ІНТЕРФЕЙС

Демократична державна адміністрація та надійні функції державних службовців розвиваються у двох окремих напрямках. З одного боку, зміни можуть торкнутися структури, метою яких є розбудова демократичної інституції з потенціалом, підзвітної законам і, водночас, тієї, яка забезпечить громадян необхідним стандартом державних послуг. З іншого боку, зміни можуть торкнутися функціоналу, метою яких є покращення прийнятної професійної та етичної поведінки в соціумі, створення ефективних методів державного управління. Ці структурні та функціональні аспекти пов'язані між собою, адже обидва націлені на посилення принципу законності в країні.

Що стосується структурного контексту, необхідність розрізнення політики та адміністрування є важливою, разом з рядом інших моментів, яким притаманні такі принципи, як правило закону, представлення державного інтересу, повага до прав громадян, рівність перед законом, та ін. Всі ці

аспекти, як правило, вимагатимуть прямого втручання з боку політичної влади, що має відношення до структурних елементів в країні, задля їхньої ефективності. Структурні зміни потребують політичних рішень.

В напрямку адміністративної поведінки та ефективності державного управління, не завжди є обов'язковим впроваджувати структурні елементи в країні, хоча й інколи цього не уникнути. Функціональні зміни в основному вимагають управлінського втручання для формулювання процесів та робочих процедур. Однак, вони є прямо залежними від добре функціонуючих державних структур та правильних адміністративних процедур.

Дизайн та розвиток державної адміністративної системи належать, в основному, структурному домену держави. Інституційний розвиток державної служби є ключовою частиною державної адміністративної системи, адже він передбачає управління державною владою в рамках компетенції країни. Водночас, бюрократична, професійна або технократична влада має користатися певним рівнем автоно-

мії від політичної влади задля правильної роботи державної адміністрації. Все ж таки, структурні засади демократичного іміджу та плюралізму, що характеризує будь-яке суспільство, є важливими складовими демократичної держави. Як наслідок, відмінність між політикою та адміністрацією належить структурній сфері державної адміністративної системи – тим не менш, різниця між політикою та адміністрацією на практиці має розмиті кордони.

Головною проблемою, з якою, як правило, стикаються країни Східної Європи під час намагання розвинути професійну державну службу, є розробка прийнятної та збалансованого розмежування між політичною ланкою та державною адміністрацією і професійною/державною службою. Існує потреба у конструктивній взаємодії та взаєморозумінні стосовно того, які рішення кому належать. Арбітражному та політизованому управлінню адміністративною системою в сферах, важливих для підтримки прав громадян, необхідно запобігти ї, в той же час, залишити це управління простим в контексті загального політичного керівництва державною адміністрацією. Цей виклик сприймають по-різному у різних країнах-членах ЄС.⁸ Країни-кандидати до вступу в ЄС і деякі нові його члени все ще намагаються знайти необхідний баланс та подальшу правильну еволюцію цього аспекту.

Позитивним розвитком було б те, коли адміністративне законодавство та практики в попередньо згаданій групі країн, заохочу-

вали такі інструменти, як загальне використання делегування, сприяли більшій децентралізації адміністративного прийняття рішень в адміністративній ієрархії. Жодна адміністрація не здатна ефективно працювати, якщо усі повноваження з прийняття рішень лежать на верхівці організації. Для правильної роботи організації важливо мати змогу відповідним чином делегувати обов'язки вниз по ієрархічній сходинці. Таке делегування є також умовою для покращення необхідного потенціалу з формування політики на верхівці, а також і інших адміністративних управлінських навичок вищого керівництва. Такі аспекти як відповідальність та підзвітність не зможуть розвиватися іншим чином.

Державні адміністрації, які прагнуть розробити більш ефективні та дієві підходи до вирішення проблем, мають посилити інституційне делегування, як складову їхніх зусиль з розбудови інституції. Це має відбуватися паралельно до розвитку професіоналізму державної служби та інших адміністративних реформ таких, як створення упорядкованих та добре структурованих процедур з формування політики. Делегування повинно мати на меті сприяння правильному управлінню та оптимізацію раціонального використання ресурсів. Ефективність таких методів, однак, залежить від того, чи добре вони сформульовані. Показники якості включають: наслідки для економії; наслідки для верховенства права; чи може реалізація мати місце і є проконтрольована/забезпечена; взаємозв'язок з іншими політичними документами; критерії юридичної якості у разі, якщо якийсь метод призведе до необхідності втручання юридичних інструментів, та ін. Всі ці питання потребують експерт-

⁸ Наприклад, через виключно політичні кабінети або, в тому числі, відряджених професійних державних службовців; через політичні призначення на чітко визначені посади в рамках ієрархії; через призначення політично асоційованих державних службовців; через використання «чисто» адміністративної моделі; через механізм «делегування», та ін.

ного аналізу для визначення того, що професійна державна служба має представляти у процесі формування політики.

Варто пам'ятати, що основною умовою створення професійної системи державної служби, є розвиток статусу та необхідного стандарту тих, кому делегуються державні повноваження і окреслення обов'язків та відповідальності державних службовців. Більше того, система державної служби має визначити права державних службовців та надати захист проти безпідставного тиску.

Ці елементи є ключовими для демократичних реформ. Державні службовці, які беруть участь у формуванні та розвитку політики мають володіти відповідним професійним рівнем та компетенцією, а також мають знати техніки щодо аналізу наслідків. Персонал, який приймає участь в реалізації політики чи законодавства, повинен мати чітко визначений статус та права, що захищені законом. У додатку до цих вимог, правильні юридичні засади для делегування сприятимуть покращенню адміністративних практик, які, у свою чергу, можуть мати позитивні операційні наслідки для організаційної розбудови державних інституцій. Метою цього процесу має стати розвиток управлінської культури, яка орієнтована на ефективність і, яка може зробити внесок у:

- Організацію роботи міністрів, коли міністри та персонал, які мають справу з формуванням політики, є відокремлені від щоденної реалізації політики і замість цього можуть зосередитися на розробці політик, проектуванні статутів та контролі над їхньою реалізацією.

- Державний сектор, якому притаманні для виконання специфічні задачі і який користується певним рівнем автономії в рамках чітко структурованої юридичної бази.

- Адміністрації, де підзвітна та віддана професійна управлінська культура є вкоріненою.

В. ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Політика та адміністрування впливають одне на одного. Чи потрібно це розглядати як щось негативне? Необхідно пам'ятати, що формування політики та адміністрування є двома різними, але пов'язаними між собою процесами. В декількох країнах-членах ЄС з досить потужними традиціями в сфері адміністративного права, політики з питань державного адміністрування знаходять своє відображення у законах, які приймаються парламентом. У традиційному розумінні, відокремлення політики від адміністрування, коли політика стає законом, спрощує процес делегування повноваження з прийняття адміністративних рішень вниз по ієрархічній сходиці задля уможливлення використання, дотримання та реалізації закону адміністрацією (наприклад, політики). Адміністративне законодавство, що визначає яким чином рішення мають прийматися на адміністративному рівні, чітко розробить необхідну законодавчу базу, в рамках якої буде відбуватися делегування повноважень.

Чи означає це, що перед тим, як політичний документ стає законом, адміністрація не відіграє жодну роль? Чи означає це, що лише політики готують та приймають рі-

шення щодо політик? «Політика» описує політичні цілі в операційному контексті – що потрібно досягти та яким чином. Однак, у багатьох мовах не відокремлюються терміни «політика (стратегія, концепція)» (policy) та «політика» (politics) як політична діяльність. Політика окреслює політичне рішення щодо формування природи дій державної адміністрації, у тому числі цілі, загальне підґрунтя для адміністративних дій та «політичні інструменти». Політичні інструменти це ті інструменти, які уряд використовує задля досягнення політичних цілей таких, як прийняття законних та інших офіційних положень та визначених державних послуг. Уся діяльність уряду має відбуватися в рамках закону, і в країнах з сильними традиціями в сфері адміністративного права політика виражається та обговорюється в юридичних рамках. Таким чином, формування політики пов'язане з процесом напрацювання юридичних норм.

Політика формується політиками, не адміністрацією чи державними службовцями. Часто національні конституції призначають міністрів – індивідуально та колективно в урядах – в якості ключових персон з прийняття рішень. Міністри вирішують питання щодо змісту політики. Однак, багато проблем, з якими зіштовхуються міністри, є дуже складними та технічними і потребують допомоги професійних експертів. Коли проблема ідентифікована, міністри надають регламент своїм професійним експертам, на основі якого останні аналізують ситуацію та надають міністру варіанти розробки політики. Міністри приймають рішення щодо остаточного варіанту, але початкові кроки у формуванні політики є здебільшого технічними та адміністратив-

ними та стають завданням адміністративно забезпеченої «професійної роботи».

В загальному розумінні, формування політики урядом відбувається в рамках визначеної адміністративної процедури. Часто вона викладена у положенні уряду разом з конкретними адміністративними компонентами, такими як стандартні форми, стандартні списки розповсюдження, фіксований час засідань уряду, стандарти якості аналізу (наприклад, оцінка бюджетних вартостей, заяви щодо впливу на навколишнє середовище, та ін.).

Один особливий принцип, розповсюджений у всіх країнах-членах ЄС та вказаний у їхніх процедурах з формування політики, полягає у тому, що міністерські дискусії та координація політики має відбуватися перед тем, як політика приймається урядом (міністрами). Часто має місце принцип, коли міністерські обговорення відбуваються на рівні нижче самих міністрів; лише, коли досягти згоду не є можливим, дискусія переходить на вищі рівні. Керування цим процесом належить Міністерству «ініціатору» (наприклад, в Німеччині), яке несе відповідальність за запуск питання з метою прийняття фінального рішення, або покладене на Генеральний Секретаріат Уряду (наприклад, у Франції). До міністерських дискусій можуть залучатися міністерські «кабінети», коли є необхідність проявити чутливість до певних політичних аспектів та цілей. Зрештою, усі рішення/пропозиції з політик досягають міністра чи уряд, але, майже у всіх випадках, попередні міністерські дискусії передбачають, що від уряду буде необхідне лише формальне узгодження. Тобто, це означає, що прийняттю політичних рішень пере-

дують адміністративні процеси та операції. Такі процедури сумлінно виконуються та дотримуються. Якщо діяльність уряду у формуванні політики вважається недостатньою, буде ініційоване реформування системи формування політики.

Чисельні актори, як на політичному, так і на адміністративному рівнях, мають грати певні ролі у розробці політики та прийнятті політичних рішень. Через те, що сьогоденні політичні питання є досить складними та, в багатьох випадках, технічними, більшість країн-членів ЄС намагаються посилити потенціал усіх залучених до цього питання учасників. Міністри та державні секретарі користуються професійною допомогою експертів, робочих семінарів або громадських слухань, а також отримують підтримку через партійні канали. Ресурси, що надані міністрам, можуть збільшуватися за потребою (наприклад, бюджети для оплати контрактів з експертами для вивчення певного політичного питання, бюджети для політичних радників). В країнах-членах ЄС, однак, державні службовці часто роблять дуже важливий внесок у розвиток політики. Це відбувається тому, що державні службовці:

1. Мають суттєву технічну експертизу та можуть найкращим чином взаємодіяти з іншими державними службовцями та експертами: більшість європейських політик формуються саме на цьому бюрократичному рівні;
2. Забезпечують тривалість, що є особливо важливою в європейському контексті, тому що формування політики в ЄС не пов'язане з національним політичним циклом; і

3. Надають експертний аналіз щодо реалізації, адже політика створена для того, що бути ефективною та дієвою та, понад усе, вона має виконуватися.

Спроможність державних службовців робити внесок у формування політики може покращуватися через удосконалення їхніх навичок (наприклад, навчання, відбір та працевлаштування персоналу), забезпечення організаційних спеціалізацій (наприклад, створення підрозділів з цільовим завданням щодо роботи з політичними документами), збільшення бюджету для розвитку політики, посилення між-урядової співпраці та систематичне використання адміністративних інструментів, таких як делегування повноважень.

С. ПОЛІТИКА ТА УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

Сепарація між політикою та адмініструванням, хоча й визнана метою класичного організаційного дизайну державного управління, не завжди піддається легкій ідентифікації в адміністративній (або політичній) практиці. Така сепарація, у вигляді тьмяної лінії між ними – є відповіддю на труднощі, дилеми щодо відповідальності, робочих напрямків, природи процесу, та ін. Коротко кажучи, практика є різноплановою. Це також сфера, в якій юрисдикція різних поглядів та суперечок стає предметом громадських дискусій та критики, опозиції та конкуренцією між альтернативними вирішеннями. В демократичному суспільстві такі конфлікти допустимі, інколи заохочені та навіть інституціолізовані.⁹

⁹ Johan P. Olsen and B. Guy Peters: "Lessons from Experience: Experimental learning in Administrative Reforms in Eight Democracies". Видавництво Скандинавського Університету, Осло, 1996 рік.

В той же час, загальна роль державної адміністрації буде зосереджена на утворенні та підтримці державного порядку, який гарантує стабільність та життєдіяльність країни, порядку, який матиме змогу налагоджувати конфлікти та вирішувати їх шляхом використання законних інструментів. В рамках адміністративної практики, конфлікт буде легко розглядатися як негативний – дисфункція. Ось чому плутанина адміністративних та політичних обов'язків – вважається негативним явищем, в той час, коли чітко встановлений розподіл обов'язків розглядається як необхідна ціль.

Вищеподане чітко ілюструє той факт, що, не дивлячись на тісний взаємозв'язок, політика та адміністрування є двома різними соціальними реаліями, які, в ідеалі, мають триматися відокремленими один від одного. Водночас, очікується, що адміністративна система демонструватиме механізм для надійної співпраці, починаючи від державних службовців, які утримують субординаційний характер адміністрації державної служби і закінчуючи демократичною політикою. Без спроможного та професійного адміністративного апарату, легітимність демократичної політики буде перебільшена, адже демократична політика має приносити вагомий політичний результат, такі як юридична впевненість, правило закону та задовільні державні послуги. Це не є можливим без розвиненої та професійної адміністрації, яка спроможна підтримувати демократично обраних політичних представників. Демократична політика вимагає легітимності на початку (вільні вибори), але повинна і підтримувати свою законність у процесі досягнення результатів. На цьому шляху правомірність має бути присутня і на початковому етапі і

під час здобуття результату.

Крім того, адміністративна машина може також і втратити свою легітимність, якщо на чолі неї не стоять демократично обрані політики. Якщо коротко – кооперативний робочий механізм між цими двома елементами соціального та політичного життя – політики та адміністрація державної служби – є життєво-необхідні.

Адміністративні системи країн-членів ЄС формують політико-адміністративні відносини різними способами. Хоча й відмінності класифікувати важко, дві основні моделі були запропоновані¹⁰ для окреслення цієї класифікації:

1. Модель осмосу, в якій політична та адміністративна сфери переплітаються та політична і адміністративна еліти регулярно взаємо-заміняються. Порівнюючи показники розбіжностей та подібних ознак, Франція, Німеччина, Швеція, Іспанія, Бельгія та деякі інші країни стали б яскравими представниками цієї моделі.¹¹
2. Модель з ізольованим відсіком, коли політики та адміністративна еліта є суворо відокремленими один від одного з мінімальним взаємо-втручанням. З різних причин Великобританія, Ірландія та Італія представляють таку

¹⁰ Дивіться Yves Mény: «Politique comparée». Видавництво Монкрест'єн, Париж, 1987 г. Також Jacques Ziller: "Administrations comparées: Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze". Париж, 1993 рік. Також Salvador Parrado Díaz: "Sistemas administrativos comparados". Текнос, Мадрид, 2002 рік.

¹¹ Для ознайомлення з більш гострою критикою моделі осмосу дивіться роботу Карла Дальштрема та Віктора Лануенте (2017 рік) : "Organising Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government", де автори говорять про окремі кар'єрні шляхи для політиків та державних службовців, як найкращий спосіб запобігти неналежній адміністративній практиці, політизації та корупції. Така сепарація краще дозволить державним службовцям відігравати ефективну роль у якості складової системи стримань та противаг. Видавництво Кембриджського Університету, 2017 рік.

модель, адже Великобританія не має суворого законодавства, яке б запобігло втручанню державних службовців у політику, а в Італії не існує традиційного неписаного пакту¹², за яким державні службовці не втручалися б у політику, а політики, у свою чергу, залишили державних службовців у спокої.

Однак, в обидвох вищеописаних моделях лінія кордону між політикою та адміністрацією може бути невизначеною, коли взаємодія між двома різними державними шарами може постійно перебувати у напрузі і, коли втручання у табори один одного є взаємними або відкритими чи у замаскований спосіб.

В деяких країнах ОЕСР реформи державного управління протягом останніх двох десятиліть досягли результатів з дещо протилежними наслідками, в залежності від того, хто проводить аналіз¹³. Деякі реформи розглядалися як політика вторгнення в управління та відбирання шматку політичної території. Інші реформи пропонують, навпаки, те, що реформування управління було транспортом, завдяки якому виконавчі політики досягнули більш жорсткий контроль над своїми державними службовцями. Поллі та Буке¹⁴ після дослідження цієї лінії кордону більш детально вважають, що розмежування між політикою та адміністрацією має відношення до, але не є схожим на, розмежування між державними службовцями та політиками. Якщо політика є визначеною, не через звертання до залучених осіб (об-

раних чи призначених політиків чи державних службовців), але через задіяні процеси, тоді і політики і керівники державної служби можуть погодити дії та взаємозв'язок як спільне поле діяльності. Політична діяльність, як окрема сфера діяльності (чи краще, яка стосується формування політики), не обов'язково схожа на партійну політику. Тим не менш, політична діяльність залучає поєднання різних типів ресурсів для досягнення певного набору політичних цілей в ситуації, коли інтереси різних сторін можуть бути у конфлікті – потенційно чи де факто.

Державні службовці, як державні управлінці, часто залучаються в такі види політичних процесів, навіть якщо вони є і мають бути «політично нейтральними», в контексті партійної політики. В деяких випадках, політична діяльність, яка активно залучає державних службовців, витрачає на це значну кількість часу. Навіть тоді не є самоочевидним той факт, як показує досвід більшості країн ОЕСР, що політики прагнуть «обмежити» себе до ролі «стратегічних керуючих голів» своїх портфоліо і, щоб оперативне державне управління могло бути повністю деполітизованим. Також, не є самоочевидним той факт, що розвиток та зростання державної бюрократії розглядається як невід'ємний прогрес на шляху до поглиблення політичної влади для головних бюрократів. Особливо важко виміряти «владу» різних груп, таких як старша державна служба¹⁵, через те, що, наприклад, в той час, коли навички з організаційного та політичного підприємництва бюрократів у Франції та Німеччині

12 Сабіно Касесе: «L'Amministrazione pubblica italiana. Un profile». Іль Муліно, Болонья, 1994 рік.

13 Дивіться Крістофер Полі та Гір Буке: Реформування державного управління: Порівняльний аналіз». Видавництво Оксфордського Університету, Нью-Йорк, 2000 рік.

14 Цитуються уривки з роботи.

15 Дивіться Едвард С. Пейдж та Вінсан Райт: «Бюрократичні еліти у країнах Західної Європи: Порівняльний аналіз чиновників вищого рівня». Видавництво Оксфордського Університету, Нью-Йорк, 1999 рік.

оцінюються значно більше, ніж в Бельгії, Греції або Італії, через різний характер політичних систем та відмінність у впливі різних законодавчих баз, статутів та організацій в рамках яких оперують державні службовці.

Однак, чітким є той факт, що в країнах ОЕСР, коли політика набуває статусу закону, використання та реалізація закону стає головним та практично ексклюзивним

обов'язком професійної державної служби відповідного державного органу, а не політиків. Процес прийняття рішень стає здебільшого або винятково адміністративним процесом, не політичним, через використання ряду юридичних інструментів, серед яких делегування повноважень має вагоме місце.

7. Чи може «делегування» вплинути на покращення життєдіяльності Центральної та Східної Європи?

Схожою історичною рисою країн Центральної та Східної Європи, деякі з яких все ще знаходяться у перехідній фазі, та й кандидатів на вступ до ЄС та тих, хто вже став його членами, була нестача чітких ліній розмежування між партіями, державним управлінням та урядом. Це явище говорить про те, що державний апарат – у тому числі й державна адміністрація – та апарати політичної партії, поєдналися в одну структуру. Таке злиття політичної влади отримало виклики з боку соціальної, політичної та економічної сфер, що в результаті призвело до колапсу комуністичної політичної системи.

Хоча й перехідний етап в багатьох соціальних, економічних та політичних напрямках є більш-менш завершений у більшості з цих країн, все ще спостерігаються недоліки у сфері державних адміністративних структур та адміністративних інструментів та процесів. Необхідне розподілення та диференціація між державною адміністрацією, урядом та політичними партіями не отримали задовільного прогресу. Наслідками цього є триваюча та зосереджена політизація державного адміністрування, і, як вже наголошувалося раніше, концентрація усіх видів влади на (політичній) верхівці адміністратив-

ної структури. Як було сказано попередньо, це призводить до ряду негативних ефектів.

Усі звіти засідань Європейської Комісії, починаючи від Висловлення думки у 1997 році і подальші звіти щодо прогресу, відокремили загальний для цих країн недолік, що прямо поєднаний з потребою у більш надійних та професійно-створених державних інституціях та державної служби. Ця критика підкреслює необхідність у чіткій сепарації між політичним персоналом та співробітниками державної служби, де у кожного мають бути свої визначені та прозорі ролі і відповідальності. У багатьох колишніх комуністичних країнах процес становлення професійної, ефективної та надійної державної адміністрації ще триває. Необхідною умовою є професійна та стабільна державна служба, яка діє в рамках закону, має можливість працювати ефективно задля добробуту громадян, як внутрішньо так і в більшому європейському контексті.

Навіть, якщо лінії кордону між політикою та адміністрацією у більш зрілих країнах-членах ЄС характеризуються багатьма проблемами та дилемами, які були обговорені вище, їхні державні адміністрації досягли високого рів-

ня професіоналізму. Законодавство та адміністративна практика гарантують важливу чіткість розподілу обов'язків між політиками та державними службовцями. У більшості нових країн-членів ЄС, однак, як і у поточних кандидатах на здобуття членства, роль політичного персоналу – як і обраних чиновників, так і призначених – часто покривається слабкими та невизначеними юридичними нормами. Це веде до хмарного розподілу ролей та обов'язків та нечітких моделей взаємодії між політичною та адміністративною сферами. Коротко кажучи, слабкі сторони в діяльності урядових систем все ще спостерігаються у згаданих країнах.

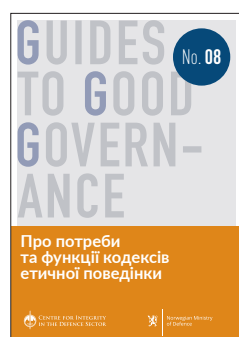
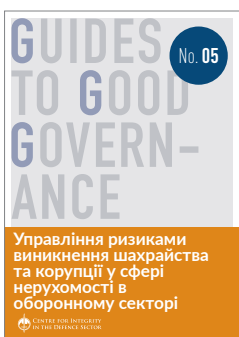
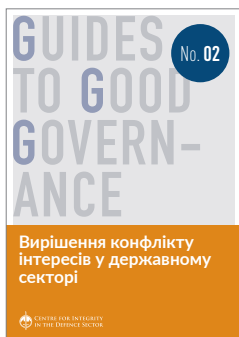
Деякі приклади дисфункцій, які стали наслідком ситуації, включають такі випадки, коли: політичні радники приймають рішення від імені адміністрації або через запобігання того, щоб професійна рекомендація досягла самого міністра; міністри делегують повноваження політичним призначенцям, які є недостатньо обізнані у функціонуванні

адміністрації; політичні радники та політики, які намагаються діяти як керівники на адміністративному рівні та ін. Все це заважає необхідній та ефективній адміністративній діяльності. До того ж, у багатьох випадках, статус, роль та покладені повноваження на політичних радників не достатньо або ж взагалі не врегульовані. В інших випадках політичні призначенці є *de facto* або *de jure* асимільовані з професійною державною службою, що, в свою чергу, підриває усі зусилля більшості зацікавлених країн на шляху створення системи державної служби, заснованої на заслугах, в яких принцип всезагального доступу до державної служби формується з огляду на професійну компетентність та досвід. Незворотні порушення, з боку політичних призначенців, у системах державного управління, створених на заслугах, погрожують підірвати прогрес на шляху розвитку адекватних та підзвітних державних адміністрацій, негативно впливаючи на функціонування держави.

ВИСНОВКИ

1. Делегування повноважень з прийняття адміністративних рішень це юридична техніка, яка може покращити взаємодію між політикою та адміністрацією, як у сфері формування політики, та і в інших напрямках реалізації політики та закону.
2. Делегування, як юридичний інструмент, може також мати важливі та цінні організаційні та управлінські наслідки в рамках організаційної моделі, адміністративних структур і поведінки. У багатьох країнах існує потреба у сприянні більш ефективному та дієвому процесу прийняття рішень, водночас, дотримуючись меж відповідальності та підзвітності в правильно окресленій та прозорій адміністрації.
3. Як наслідок, адміністративне делегування - це юридичний та управлінський інструмент, який сприяє та допомагає становленню кращої якості – як у формуванні політики, так і в процесі прийняття адміністративних рішень.
4. Зрештою, делегування є також методом покращення якості державного управління та посилення адміністративної ефективності державних інституцій.

Серія посібників з належного врядування



Посібники з належного врядування – це серія невеликих буклетів, у кожному з яких обговорюється конкретна тема, що має важливе значення для належного управління у сфері оборони. Довідники призначені для осіб, зацікавлених у тому, щоб більше дізнатися про одну чи декілька тем, що безпосередньо стосуються належного управління в оборонному секторі, або в державному секторі загалом. Вони також можуть використовуватися в освітніх цілях.

Відтворення повністю або частково дозволено за умови надання повної довіри Центру з розбудови доброчесності в оборонному секторі, Осло, Норвегія, та за гарантії, що таке відтворення, повністю або частково, не планується до продажу та не стане частиною роботи, запланованої до продажу.

Публікація: Центр з розбудови доброчесності в оборонному секторі

Дизайн: www.melkeveien.no

Друк: Служба послуг та безпеки уряду Норвегії

Серпень/2019. Тираж: 100 екземплярів



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



Переклад оригінальної англійської версії на українську мову був люб'язно наданий Організацією Північноатлантичного договору