

ГЛАВА 2. КООРДИНАЦИЯ В ЦЕНТРАЛЬНЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНАХ: ФУНКЦИИ И ОРГАНИЗАЦИЯ КАБИНЕТА ПРАВИТЕЛЬСТВА. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СТРАН ОЭСР, ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЗАПАДНЫХ БАЛКАН¹

Майкл Бен-Гера

ПРЕДИСЛОВИЕ

В большинстве западно-балканских стран лишь недавно начался процесс адаптации институтов и законодательной базы к потребностям и стандартам западной рыночной экономики. Однако сложные требования процесса Стабилизации и Присоединения и – в еще большей степени – вступления и членства в ЕС требуют высокого уровня координации правительственной политики, наличия ресурсов и механизмов контроля и оценки результатов. Практически во всех странах Западных Балкан и в некоторых странах, недавно вступивших в ЕС, возможности правительства по установлению приоритетов своей политики, разработки альтернативных вариантов, проведения анализа, осуществления контроля над реализацией политического курса и оценки результатов остаются очень слабыми.

В странах Западных Балкан министерства и кабинеты правительств, по-видимому, не вполне понимают, какую роль они должны играть в процессе разработки, координации, контроля и оценки политики правительства. По-прежнему преобладает представление о том, что их деятельность ограничивается исключительно административными функциями, то есть выполнением указаний правительства или соответствующего министра. Исключением из этого правила обычно является министерство или управление по вопросам европейской интеграции (ЕИ), но это министерство не может заменить собой работающий кабинет правительства, и если бы попыталось это сделать, то могло бы вызвать дисбаланс в отношениях между министерствами. В любом случае, поскольку ни у центра, ни у отраслевых министерств не хватает ресурсов и механизмов для профессиональной разработки и реализации политики, то наличие или отсутствие таких возможностей у министерства по вопросам ЕИ не гарантирует, что выбранные приоритеты и исполняемые решения наилучшим образом соответствуют данной стране. Без этих двух предпосылок реализация политики может быть слишком дорогой и неэффективной.

В странах ОЭСР и во всех развитых странах Запада, кабинет правительства играет ключевую роль в координации и оценке политики правительства. Он, по сути, играет роль гаранта выработки и реализации правительством последовательной политики в соответствии с установленными приоритетами.

Данная публикация была первоначально подготовлена в качестве рабочего материала семинара СИГМА, разработанного для стран Западных Балкан и посвященного роли кабинета правительства. По просьбам участников семинара авторы расширили и обновили информационную базу статьи. Ее содержание базируется на более ранней работе, проделанной Директоратом государственного управления и территориального развития ОЭСР (OECD's Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV)) и СИГМА. В будущем предполагается разработать совместную базу данных по структурам и задачам центральных правительственных органов, чтобы иметь возможность предоставить сопоставимые данные для сетей ОЭСР и СИГМА.

Публикация предназначена в первую очередь для кабинетов правительств в странах Западных Балкан, но она может быть полезна также и для других стран с переходной системой государственного управления, которые находятся в процессе совершенствования механизмов координации политики.

¹ Оригинал опубликован ОЭСР на английском языке под названием:
SIGMA paper No. 35: Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office

© 2004 OECD

Все права защищены.

Взгляды, изложенные в публикации, являются позицией автора; они ни в коей мере не должны рассматриваться как официальная позиция Европейского Союза, и они могут не совпадать с взглядами ОЭСР, ее стран-участниц и стран-бенефициаров программы СИГМА.

Все публикации СИГМА доступны на интернет-сайте СИГМА (www.sigmaweb.org).

ОБЗОР СОДЕРЖАНИЯ

Хорошо функционирующий кабинет правительства играет роль координатора системы принятия решений; эта роль имеет принципиальное значение для определения правительством своих коллективных целей и следованию им.

«Кабинет правительства» – это общий термин, который используется для обозначения организации (или нескольких организаций), занимающей центральное место в правительственном аппарате и отвечающей за оказание поддержки премьер-министру и обслуживание совета министров как коллективного органа. В данной статье описываются и анализируются функции и организация кабинетов правительства в сравнительном контексте, включая страны-члены ОЭСР, страны Центральной и Восточной Европы (ЦиВЕ) и западно-балканские страны (бывшая Югославия и Албания). Анализ основывается на информации, собираемой СИГМА и GOV (PUMA)² с середины 1990-х гг., и дополнен результатами письменного опроса, проведенного СИГМА и GOV в 2003 г.

Функции:

Сложный характер современного правительства – как организации и как предмета исследования – обуславливает заострение внимания на координации. В этом заключается главная обязанность кабинета правительства. Кабинет правительства в первую очередь является координационным органом, чья основная задача состоит в том, чтобы обеспечить действенную и согласованную работу всех отдельных министерств и агентств. В рамках данного подхода в статье анализируются и сравниваются функции кабинетов правительств в разных странах по восьми аспектам координации.

- Координация подготовки заседаний совета министров, включая подготовку повестки дня заседания и раздачу материалов участникам;
- Координация деятельности по обеспечению правового соответствия, включая соответствие законопроектов конституции и действующему законодательству;
- Координация подготовки и принятия стратегических приоритетов правительства и рабочей программы, а также обеспечение их связи с бюджетом;
- Координация содержания предложений министров для вынесения решения советом министров, включая процесс подготовки политики министерствами, координацию взаимодействий между министерствами и соответствие предложений министерств друг и другу и приоритетам правительства;
- Координация информационной политики правительства для обеспечения согласованности послания правительства, а также эффективного времени подачи и содержания посланий министерств;
- Координация действий по контролю над результатами деятельности правительства, чтобы обеспечить эффективность и действенность коллективной работы правительства, и выполнение им своих обещаний перед обществом;
- Координация взаимодействий между правительством и другими частями государственного аппарата (президентом, парламентом);
- Координация особых стратегических приоритетов, таких как реформа государственного управления, европейская интеграция или межправительственные взаимодействия в федеративных государствах.

Анализ показывает, что большинство кабинетов правительств выполняют многие из этих задач. За прошедшее десятилетие кабинеты правительств в странах ЦиВЕ стали все более походить с функциональной точки зрения на кабинеты правительств в странах ОЭСР. В целом, кабинеты правительств в странах Западных Балкан демонстрируют отставание по ряду функций, особенно по тем, которые связаны с планированием и координацией политики.

² Служба государственного менеджмента ОЭСР (OECD's Public Management Service (PUMA)) была преобразована в Директорат государственного управления и территориального развития (Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV)) в сентябре 2002 г.

Структура:

Кабинеты правительств сильно различаются по своей структуре, но эти различия таят в себе фундаментальное сходство. Хотя не существует универсального представления о том, каким должен быть кабинет правительства, нетрудно построить его обобщенную модель, в которой почти каждая страна может обнаружить что-то сходное со своей моделью. Большинство кабинетов возглавляет министр или генеральный секретарь (который назначается правительством или премьер-министром). В большинстве случаев генеральный секретарь (даже если он или она является государственным служащим) покидает свой пост при смене премьер-министра. Большинство кабинетов правительств обеспечивают политическую и логистическую поддержку премьер-министру и поддерживают совет министров как коллективный орган. В некоторых случаях эти функции выполняют две разные организации, в других случаях – одна, но с внутренним разделением на государственных служащих и лиц, назначенных на должность по политическим основаниям.

Организационная структура кабинетов правительств обычно состоит из комбинации подразделений (отделов, секторов, бюро и т.д.), каждый из которых отвечает за выполнение одной или нескольких координационных функций. Как правило, имеются следующие основные типы подразделений:

- Кабинет премьер-министра (КПМ): это политическая организация, которая обеспечивает административную и политическую (связанную с межпартийной борьбой) поддержку непосредственно премьер-министру;
- Кабинеты заместителей премьер-министра (где они есть) и кабинеты других министров без портфеля;
- Отдел прессы и связей с общественностью: во многих случаях этот отдел является частью КПМ, прежде всего из-за политического характера связей с общественностью;
- Отдел технической подготовки заседаний правительства и совещаний министерских комитетов (где они есть), чтобы они выполняли свою роль в системе принятия решения;
- Отдел или несколько отделов, обеспечивающих координацию политики и консультирование СМ, премьер-министра и председателей комитетов. Во многих случаях создается 3-5 таких отделов по секторам (например, экономическая политика, социальная политика, оборона, внешняя политика);
- Отдел планирования: в некоторых случаях не создается никакого отдельного подразделения, и планирование включается в число задач отдела координации политики;
- Юридический отдел или отдел работы с законодательством;
- Отдел контроля над исполнением правительственных решений. В тех случаях, когда контроль является, прежде всего, техническим, эта функция может выполняться отделом, который занимается подготовкой заседаний;
- Отдел, занимающийся управлением взаимодействиями правительства с парламентом и президентской администрацией;
- Отдел для внутреннего управления КП (персонал, бюджет, информационные технологии, и т.д.).

Реформа кабинетов правительств:

В статье делается заключение о том, что реформа кабинетов правительств в странах с переходной экономикой вполне возможна и во многих случаях крайне желательна. Основные уроки таких реформ состоят в следующем:

- Необходима поддержка реформ на высшем уровне государственного аппарата, в идеале со стороны премьер-министра или, по меньшей мере, со стороны государственного секретаря.
- Реформу лучше начинать, исходя из уже имеющейся организации, и что-то строить на ее основе, чем с чистого листа или по чужой модели. Желательно не пожалеть времени и усилий на то, чтобы сначала провести оценку текущей ситуации, и затем разрабатывать идеи реформ на основе этой оценки.
- Внешняя помощь часто полезна, но если «помощники» не состоят в тесных рабочих отношениях с управлением и персоналом кабинета правительства, ценность такой помощи резко падает после проведения первоначальной оценки.
- Проведение реформ в жизнь может потребовать времени, поскольку процесс реформирования часто сопряжен с трудностями - он включает принятие решений премьер-министром и правительством, планирование, изменения в законодательстве и

регулировании, поиск ресурсов и подготовку кадров. Может пройти более года, пока реформы не начнут приносить плоды, и не менее двух-трех лет, чтобы завершить процесс реформирования.

- Реформа кабинета правительства должна идти параллельно с расширением возможностей министерств по разработке политики. Работа кабинета в большой степени зависит от материалов, поступающих из министерств. Если у министерств нет ресурсов и механизмов разработки качественных предложений, проведения консультаций и оценок воздействия, кабинет правительства не сможет обеспечить информированное принятие решений.
- Необходимым условием успеха реформ являются изменения в культуре организации. Кабинету правительства требуются сотрудники, которые могут выходить за рамки применения правил и высказывать обоснованные суждения относительно последствий реализации альтернативных вариантов политики, представленных на совет министров для принятия решения.

Основная цель данной статьи – показать, что существуют возможности для проведения реформы кабинетов правительства в странах с переходной экономикой, и что такая реформа крайне желательна, поскольку она даст правительствам возможность эффективно управлять выполнением множества задач, связанных с переходным процессом.

ТЕРМИНОЛОГИЯ И СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В СТАТЬЕ

Правительство / Совет министров (СМ) [Government / Council of Ministers]: эти термины используются в статье для обозначения одного и того же понятия - членов правительства как коллектива. В некоторых странах термин совет министров используется для обозначения заседаний правительства (обычно еженедельных). Для ясности изложения, когда в статье речь идет именно о заседаниях правительства, мы всегда используем слово «заседание»: заседание правительства, заседание СМ.

Кабинет правительства (КП) [Government Office]: это общий термин, используемый в данной статье для обозначения административных органов, которые обслуживают главу правительства (обычно премьер-министра) и правительство / совет министров. Фактическое название этой организации варьируется от страны к стране, например, генеральный секретариат, секретариат правительства, кабинет правительства, канцелярия, секретариат кабинета министров и т.д. Обращаем Ваше внимание на то, что этот термин используется в статье даже в тех случаях, когда весь орган, обслуживающий правительство, называется кабинетом премьер-министра (например, в Польше, Австралии, Дании, в автономном крае Косово (Сербия и Черногория) и в Нидерландах).

Кабинет премьер-министра (КПМ) [Prime Minister Office]: это общий термин, используемый в данной статье для обозначения подразделения, которое обслуживает **исключительно** главу правительства, обычно премьер-министра. Он, по существу, представляет собой политический офис (связанный с политической борьбой) и почти всегда является частью КП, по крайней мере, в административных целях. В некоторых странах (например, Болгарии и Ирландии) он относительно невелик и занимается главным образом логистической поддержкой, в то время как в других странах (например, во Франции и Канаде) он достаточно велик и имеет значительные ресурсы для выработки политической стратегии и консультаций по политическим вопросам.

Важное замечание: Учитывая разнообразие организационных структур и терминологии, практически невозможно с уверенностью говорить о различиях между КП и КПМ без детального изучения ситуации в конкретной стране. В частности, таблицы в данной статье основаны на анкетах, которые страны заполняли самостоятельно, и, возможно, это различие не соблюдалось в том виде, как оно здесь представлено. Авторы данной статьи сделали все возможное, чтобы использовать данные термины последовательно, в соответствии с их определениями (см. выше). Если орган обслуживает только СМ или СМ и премьер-министра, мы используем термин КП. Если он обслуживает исключительно премьер-министра, и, особенно, если он является в первую очередь политической структурой, мы используем термин КПМ. Особенно затрудняет ситуацию то, что в некоторых странах КП называется КПМ. Когда это обосновано с точки зрения функций этих органов, мы используем для их обозначения термин КП.

Политика (политическая стратегия) [policy]: это сложный термин, который отсутствует во многих языках. Политика (в смысле политической линии или стратегии (policy))³ – это выбор подхода к решению проблемы или улучшению ситуации. Она часто реализуется в принятии закона или правила или даже ряда законов и правил. Однако так бывает не всегда. Например, правительство может провозгласить основной целью своей внешней политики вступление в НАТО, или что оно разрабатывает политику поддержки малого и среднего бизнеса за счет ряда налоговых и инвестиционных мер.

Законодательство, нормативные акты [legislation, legal acts]: это наиболее распространенные инструменты реализации политики. Нормативный акт является «формализацией» политической стратегии (или ряда стратегий), а также вопросов, касающихся ее проведения в жизнь и контроля над соблюдением.

Премьер-министр [Prime-Minister]: в разных странах используются разные термины: президент правительства, председатель СМ, канцлер или *Taoiseach*. В статье мы используем общий термин «премьер-министр» для обозначения лица, которое является председателем СМ.

Государственный секретарь [State Secretary]: этот общий термин используется в статье для обозначения административной главы правительства. Существуют большие различия между странами относительно той роли, которую играет госсекретарь, его обязанностей, места в иерархии и процедуры назначения. Название само по себе уже может ввести в заблуждение, особенно, поскольку в некоторых странах госсекретарями называют младших министров.

Генеральный секретарь [Secretary-General]: этот общий термин используется в статье для обозначения главы кабинета правительства. Здесь также имеется много различий в функциях, обязанностях, статусе и процедуре назначения, однако наименование «генеральный секретарь», по-видимому, является наиболее распространенным и в наименьшей степени способствует путанице в терминологии.

Комитеты министров [Ministerial Committees]: этот термин обозначает официальные комитеты министров, обычно создаваемые для работы с конкретными секторами, например, экономические отношения, социальные отношения, или конкретными с вопросами, например, интеграция в ЕС, меньшинства, равенство. Как правило, они работают на постоянной основе, по крайней мере, в течение срока пребывания в должности конкретного премьер-министра. Комитеты обычно возглавляют главные министры или заместители премьер-министра. Они часто используются в качестве дискуссионных групп для детального обсуждения вопросов повестки дня и разрешения противоречий, прежде чем представить данные вопросы на рассмотрение всего СМ.

ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ДАННОЙ СТАТЬИ

Примеры, используемые в данной статье, взяты в основном из публикации «Основные сведения о центральных правительственных органах в разных странах» (“Profiles of Centres of Government”, PUMA, OECD, 1996) и из обзоров систем принятия решений в странах ЦиВЕ и Западных Балкан, выполненных СИГМА в период между 1997 и 2003 годами. Материалы для публикации PUMA были подготовлены участвующими правительствами и значительно варьировались с точки зрения объема и детализации представленной информации, а также используемой терминологии. (Для стран ЦиВЕ, основными источниками анализа стали отчеты СИГМА и оценки, подготовленные в разное время Жаком Фурнье (Jacques Fournier), Майклом Бен-Гера (Michal Ben-Gera), Саймоном Джеймсом (Simon James) и Тони Верхейеном (Tony Verheijen)).

Эта информация была впоследствии перепроверена с использованием анкеты, которая была отправлена странам-членам ОЭСР, ЦиВЕ и Западных Балкан. Анкету заполнили почти все правительства, предоставив богатейшую информацию о структуре, функциях и кадровом обеспечении кабинетов правительств (КП) и премьер-министра (КПМ). Все данные, представленные в таблицах, получены непосредственно из ответов на анкеты. В любом случае, эта статья не предназначена для того, чтобы представить весь объем информации, содержащийся в анкете, или подробно рассмотреть ситуацию в какой-либо одной стране. Скорее, примеры приводятся в качестве иллюстрации общих наблюдений.

³ В переводе данной статьи термин политика используется по умолчанию именно в этом смысле - политическая стратегия, policy. В тех случаях, когда речь идет о политике в смысле политической борьбы, межпартийных взаимодействий, делаются соответствующие пояснения (в скобках или иным способом) – примечание переводчика.

Аналитические материалы, подготовленные PUMA/GOV, также принимались во внимание, особенно небольшая статья о согласованности политических стратегий. Неопубликованные замечания, подготовленные Энн Эванс и Симоном Джеймсом (Anne Evans & Simon James), также обеспечили полезные пояснения к более раннему черновому варианту данной статьи. Бенджамин Кампф (Benjamin Kumpf) предоставил помощь в проверке анкет и их соответствия предыдущим данным.

1. ВВЕДЕНИЕ

Цель данной статьи заключается в оказании содействия правительствам стран ЦиВЕ и Западных Балкан в реформировании и развитии КП и КПМ этих стран, и, таким образом, в укреплении их систем принятия решений. Основное предположение состоит в том, что правительства могут учиться друг у друга различным подходам к организации и кадровому обеспечению КП и КПМ. Разнообразие подходов означает, что ни одна модель не подходит всем системам. Соответственно, главное преимущество сравнительного подхода состоит в том, что он является источником идей, которые могут использовать те, кто планирует реформы. В то же время признается, что каждая попытка реформ уникальна и должна быть основана на глубоком анализе условий в конкретной стране с тем, чтобы адаптировать местные КП и КПМ к потребностям и целям данной конституционной, политической и административной системы.

В примерах, включенных в данную статью, страны отнесены к одной из трех групп: страны ОЭСР, страны ЦиВЕ или страны Западных Балкан. Так как эта классификация не является взаимно исключающей, окончательное решение о том, в какую группу включить страну – это дело мнения. Например, Польша, Венгрия, Чешская республика и Словакия являются одновременно странами ЦиВЕ и странами-членами ОЭСР. Поскольку, цель данной статьи – содействие реформам КП в новых государствах с демократической формой правления, и так как эти страны не были представлены в работе «Основные сведения...» PUMA от 1996 г., мы решили рассматривать их в данной статье как страны ЦиВЕ. Определение западно-балканских стран в этой статье охватывает страны бывшей Югославии (за исключением Словении, которая включена в группу стран ЦиВЕ), а также Албанию. Эта группа включают несколько территорий, чей статус еще не окончательно определен, таким образом, сюда вошли правительства, которые существуют сегодня, без предубеждения относительно будущих изменений их статуса.

Таким образом, страны/республики/территории включены в сравнительные таблицы следующим образом:

ОЭСР: Австралия, Австрия, Франция, Германия, Исландия, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Испания и Швеция. Из стран-членов ОЭСР, мы выбрали для включения в таблицы эти десять стран, демонстрирующих разнообразие географического положения, размеров и подходов к КП и КПМ. Иногда в тексте приводятся примеры из других стран. Мы не включили в рассмотрение страны с президентской формой правления, поскольку обсуждение КП и КПМ не в полной мере применимо в этих случаях. В полупрезидентских системах, таких как Франция, наше внимание сосредоточено на премьер-министре и правительстве (а не на администрации президента).

Страны Центральной и Восточной Европы: Болгария, Чешская республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия и Словения. (Румыния не заполнила анкету, и, таким образом, не была включена в таблицы).

Западные Балканы: Албания, Босния и Герцеговина (федеральный уровень) и Федерация Боснии и Герцеговины (БиГ), Хорватия, Македония, Сербия и Черногория (на уровне содружества государств и республики Черногория), а также Косово; [Сербия и Черногория / Сербия, и Босния и Герцеговина / Республика Српска не предоставили информацию и поэтому не были включены в таблицы.]

2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ КАБИНЕТА ПРАВИТЕЛЬСТВА

Современные правительства являются сложными структурами; они фактически представляют собой совокупность многомерных сложных структур. Существует почти бесконечное разнообразие вопросов, которые входят в компетенцию правительства, - от прав человека до экономического развития, от окружающей среды до транспорта, образования, сельского хозяйства, полиции и социальных пособий. Правительства имеют дело со средне- и долгосрочным периодом, ценностями индивидов и стремлениями коллективов, локальными и глобальными проблемами, гражданами, группами, регионами, национальными меньшинствами, отдельными нациями и международным сообществом. Правительства действуют на взаимосвязанных уровнях власти –

муниципальном, местном, региональном, национальном и наднациональном уровне. В странах ЦиВЕ, Западных Балкан и бывшего Советского Союза правительства должны заниматься всеми этими вопросами в условиях переходного периода (в экономике и национальной системе государственного управления) и решать их достаточно быстро для того, чтобы отвечать стремлениям своего населения, которое желает “догнать” Запад; и одновременно развивать и строить свои уникальные национальные культуры и институты.

Правительства также имеют сложную организацию, состоят из многочисленных министерств, включающих многие сектора и отделы, децентрализованные и деконцентрированные органы, а также агентства, комиссии и международные представительства. Демократические правительства состоят из переменной части, которая подвержена периодическим выборам и замещениям, и более постоянного персонала, который обслуживает как граждан, так и государственных деятелей. Взаимодействия между этими элементами, каждый из которых имеет свои мотивации и стремления, часто далеко не просты. Назвать чудом то, что современное правительство не превращается в хаос, - это просто констатация очевидного. Сказать что, координация в высшей степени значима для эффективной работы правительства, как и для любой сложной организации, - почти банальность.

“Координация” определяется в American Heritage Dictionary как “упорядочение различных элементов в интегрированный и гармоничный процесс”. Кембриджский словарь толкует слово “координировать”, как “заставлять различные объекты эффективно работать как единое целое”. Более операциональное определение дают, Бордо и Вассон в своей статье об информации и коммуникации (Bordeau & Wasson, 1997). Они определяют термин “координация” как “управление зависимостями между видами деятельности и взаимозависимостями между акторами (деятелями)”. Следует отметить несколько моментов, характерных для всех определений. Во-первых, понятие “координация” имеет позитивный оттенок, что подтверждается использованием таких слов, как “гармоничный” и “эффективный”. Во-вторых, подразумевается, что координация не осуществляется сама по себе, а требует управления и регулирования. В-третьих, “координация” определяется в целом скорее как процесс, нежели результат. В конечном счете, координация позволяет элементам и акторам оставаться неоднородными и различными, и вместе с тем имеет своей целью гармоничные и эффективные результаты.

Все большие и сложные организации разрабатывают средства координации, часто на различных уровнях. Штаб-квартиры компании Кока-Кола в Атланте или ООН в Нью-Йорке, или штаб любой военной организации – это вершины многоуровневой системы координации внутри подразделений и между ними, эти подразделения могут быть организованы на основе региона, сектора или других форм группирования. В любой большой и сложной организации право на существование, обоснование деятельности и “добавочная стоимость” штаб-квартир состоит в управлении процессом координации принятия решений и осуществления контроля организации как единого целого. Штаб-квартиры не заменяют подразделения, не выполняют за них их работу и, в идеале, не занимаются микро-менеджментом подразделений. Штаб-квартиры существуют, чтобы гарантировать, что каждая компания, филиал или подразделение выполняют свои функции наилучшим образом, и что все вместе они соответствуют коллективным задачам.

Аналогия с правительством очевидна. В парламентских системах и также в большой степени в полупрезидентских системах вершина системы принятия решения – это еженедельная сессия совета министров под председательством премьер-министра. В таких системах эти сессии направлены на достижение следующих целей:

- Сделать установку на стратегию: определить общие цели правительства, установить приоритеты между ними и распределить ресурсы согласно этим приоритетам;
- Обсудить политические и коммуникационные проблемы, стоящие перед правительством;
- Принять важные решения от имени правительства, обеспечивая согласие всех министров с этими решениями;
- Принять последовательные решения: т.е. решения которые являются законными, для которых определены финансовые и трудовые ресурсы и в которых различные интересы министров были бы определены и согласованы; и
- Взять на себя коллективную ответственность за работу правительства.

Принятие решения в демократических парламентских системах (включая полупрезидентские системы) основано на выполнении всеми членами правительства двойной роли. В целом, министры несут личную ответственность за некую политическую сферу (финансы, здоровье, сельское хозяйство и т.д.); при выполнении обязательств министров обслуживают министерства.

Кроме того, министры регулярно собираются на сессии СМ, где они обсуждают предложения от членов правительства, принимают решения и берут на себя коллективную ответственность за программу правительства и за конкретные решения. В выполнении своей коллективной роли, заключающейся в том, чтобы выступать совместно как правительство, министрам оказывают помощь и поддержку КП.

Главная обязанность премьер-министра – это обеспечение коллективной работы правительства; эту роль он обычно исполняет, председательствуя на сессиях СМ, также он несет ответственность за обеспечение организованного и последовательного выполнения программы правительства. Премьер-министр также несет ответственность за представление страны за рубежом и управление коалицией. КП помогают премьер-министру выполнять функции председателя СМ. Политический "кабинет" премьер-министра (КПМ) также обычно является частью КП, по крайней мере, с административной точки зрения, и оба они обычно пространственно размещены близко друг от друга, даже при том, что функционально они часто остаются несколько отличными.

Резюмируя вышесказанное, обязанности КП напрямую зависят от коллективных обязанностей правительства и премьер-министра. Поэтому первоочередная и исключительная в своем роде задача КП состоит в том, чтобы помочь СМ и его председателю исполнять их обязанности по координации деятельности всех министерств, чтобы способствовать действенному и экономически эффективному выполнению их коллективных обязанностей. КП, поэтому, является, прежде всего, органом координации в пределах администрации. Очень часто КП должен исполнять свою роль координатора, фактически не занимая формально вышестоящего положения в иерархии по отношению к министерствам. Поэтому его способность исполнять роль координатора основана не на способности издавать приказы министерствам действовать по некому пути, а от понимания всеми игроками в системе важности координационных задач. Где этого не достаточно, КП нуждается в полномочиях премьер-министра по установлению коллективной дисциплины в правительстве.

3. ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ СОГЛАСОВАННОСТИ ПОЛИТИКИ

В последние годы Служба государственного менеджмента ОЭСР (PUMA) – с сентября 2002 Директорат государственного управления и территориального развития (GOV) - подчеркивает растущие потребности и растущие сложности для членов ОЭСР в выработке согласованной политики. Причины многочисленны и разнообразны, они включают потребность управлять и максимизировать эффективность ограниченных ресурсов, быстрые и непрерывные изменения, которые требуют гибкости; глубокое взаимопроникновение сфер международной и внутренней политики, которое требует управления многими уровнями ее политики; «информационный взрыв», который многократно увеличил число действующих лиц на политической арене и который привел к фрагментации политики. В периодической статье под названием *Построение согласованной политики - механизмы и противоречия (Building Policy Coherence — Tools and Tensions)* ПУМА указывает, что внутриорганизационные проблемы также препятствуют разработке согласованной политики и отмечает, что:

“Правительства подвержены политическим трениям, часто воплощающимся в конфликте интересов отраслевых министерств, которые соперничают друг с другом за финансовые ресурсы, в то время как министерство, отвечающее за бюджет, обычно стремится управлять издержками. Некоторые страны намеренно поддерживают некоторый уровень политической конкуренции между отраслевыми министерствами, чтобы обеспечить определенные творческие противоречия и увеличить «оспариваемость» политических рекомендаций. Во всех странах важные компромиссы между конфликтующими группами интересов должны заключаться на самом высоком уровне.”

Вышеуказанная статья отмечает, что сегодня наблюдается лучшее понимание того факта, что несогласованная политика таит в себе высокий риск дублирования, неэффективного расходования средств, низкого качества услуг, трудностей в реализации целей, и, в конечном счете, снижении способности управлять. Однако она также предостерегает, что хотя имеются серьезные основания повышать степень согласованности политики, есть также причины быть осмотрительным, учитывая наличие на практике реальных пределов повышения согласованности политики. Кроме того, важно гарантировать, что усилия, направленные на достижение большей согласованности, не

ведут к чрезмерному контролю с последующей потерей гибкости и творческого потенциала в системе выработки политической тактики.

Исследование опыта стран-членов ОЭСР помогло GOV идентифицировать восемь основных механизмов выработки согласованной политики. Отметив, что “важнейший механизм согласованной политики – это информированное принятие решений”, GOV составил следующий перечень с оговоркой, что данные механизмы можно адаптировать к каждой конкретной национальной системе с определенной осторожностью и вниманием к нюансам:

- Приверженность политических лидеров – необходимое условие и средство согласованной политики.
- Выработка общих рамок стратегического курса правительства помогает обеспечить согласованность индивидуальных политических программ с целями и приоритетами правительства.
- Лицам, принимающие решения, необходимы рекомендации, основанные на четком определении и глубоком анализе проблем, с явным указанием на возможные области противоречий.
- Наличие у центра возможностей осуществления контроля и координации значимо для обеспечения горизонтальной согласованности политических линий.
- Механизмы прогнозирования, выявления и разрешения конфликтов между индивидуальными политическими линиями на ранней стадии помогают идентифицировать и сгладить противоречия.
- Процесс принятия решения должен быть организован так, чтобы достигался эффективный компромисс между политическими приоритетами и бюджетными императивами.
- Процедуры реализации и механизмы мониторинга должны быть разработаны так, чтобы обеспечить возможность корректировки политики с учетом прогресса общества, новой информации и изменяющихся обстоятельств.
- Административная культура, которая способствует сотрудничеству между секторами и систематическому диалогу между различными политическими сообществами, содействует повышению согласованности политики.

Главные действующие лица, которые должны использовать эти механизмы, – это политические лидеры, министерства, КП и КПМ.

За последние двенадцать лет работа, выполненная СИГМА с КП стран ЦиВЕ и Западных Балкан, привела к очень близким заключениям об укреплении политической системы, и о роли КП в этой связи. С 1997 года СИГМА составляет детальные обзоры КП в семи странах в данном регионе. Также с 1999 года СИГМА проводит для Европейской Комиссии оценку работы политической системы во всех странах ЦиВЕ по единым критериям. Один из главных выводов из всех этих оценок состоит в том, что эффективное использование механизмов содействия выработке согласованной политики требует наличия зависящих друг от друга возможностей у отраслевых министерств и КП.

Эффективное использование этих механизмов в отраслевых министерствах требует наличия процедур и ресурсов для разработки политики и высококачественных законодательных предложений. Более точно, процедуры должны включать консультации между министерствами и с заинтересованными сторонами, и министерства должны иметь возможность разработки законодательные предложения на основе достоверного анализа, базирующегося на *ex ante* оценках воздействия законопроектов и на периодических оценках результатов *ex post*.

КП играют центральную роль в конкретизации, содействии и использовании этих инструментов для повышения уровня согласованности политики. КП несут ответственность за установление, обновление и контроль за соблюдением процедур для подготовки и передачи дел в Совет Министров. Они должны быть способны обеспечить координацию политики, анализ и рекомендации, чтобы сессии Совета Министров были обеспечены высококачественной информацией, и гарантировать, что большинство конфликтов, особенно технических, будут разрешены прежде, чем дела дойдут до Совета Министров.

Функции и деятельность КП в странах ОЭСР, ЦиВЕ и Западных Балкан обсуждаются в рамках сравнительного анализа в следующей части данной статьи.

4. ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ КАБИНЕТА ПРАВИТЕЛЬСТВА: ВОСЕМЬ АСПЕКТОВ КООРДИНАЦИИ

Полезно рассматривать все функции КП как функции, связанные с координацией. В целом, КП редко несут прямую ответственность за какую-то одну конкретную политическую сферу (хотя, существуют некоторые исключения). Напротив, КП являются координаторами, чья работа, цитируя снова Кембриджский словарь, состоит в том, чтобы “заставлять различные объекты эффективно работать как единое целое”. В этом разделе рассматриваются функции КП, общие для различных стран, в восьми подразделах, каждый из которых соответствует своему аспекту координации. Во многих случаях КП выполняет некоторые из своих обязанностей совместно с КПМ, но постоянное уточнение различий между этими двумя организациями может излишне усложнить эту главу, так что, когда мы говорим о КП, следует помнить, что также имеется в виду и КПМ.

В статье рассматриваются следующие восемь аспектов координации:

1. Координация подготовки заседаний правительства;
2. Координация правового соответствия;
3. Координация подготовки правительственной программы и приоритетов, и их связь с бюджетом;
4. Координация политического содержания предложений для СМ;
5. Координация информационной политики и связей правительства, например, пресс-релизы;
6. Координация контроля над результатами работы правительства;
7. Координация отношений с другими частями государственного аппарата (президентом, парламентом);
8. Координация особых стратегических приоритетов.

4.1. Координация подготовки заседаний правительства

Наиболее распространенный способ, которым КП способствуют координации, – это управление логистикой подготовки заседаний СМ. Эта функция присутствует у всех КП в странах ОЭСР, ЦиВЕ и Западных Балкан. Эта, в сущности техническая, функция является фундаментальной для успешной деятельности СМ, поскольку она касается управления процессом принятия решений путем установления правил и приведения их в исполнение. Координация политических линий как процесс направлена на создание условий, в частности, стандартных процедур в рамках государственного аппарата, следуя которым, можно осуществлять координацию как внутри, так и между различными сферами политики. Как будет показано ниже, процедурной координации не достаточно для обеспечения высококачественных результатов заседаний СМ, однако, она абсолютно необходима для высококачественного процесса принятия решений. Дополнительное преимущество процедурной координации состоит в том, что процесс координации относительно легко усовершенствовать с помощью методик, которые не вызывают споров и просты в применении.

За одним или двумя исключениями, все изученные здесь СМ проводят регулярные еженедельные сессии, которые сосредоточены преимущественно на вопросах, подготовленных министерствами и направленных в КП для рассмотрения и составления плана заседаний. Логистическая поддержка КП состоит в следующих основных действиях:

4.1.1. Временные ограничения на подачу и распространение материалов заседаний

Если материал поступает не своевременно, то министры, вероятно, не смогут его изучить и проконсультироваться со своими сотрудниками до заседания СМ. Поэтому в большинстве стран обязанностью КП является контроль над соблюдением установленных сроков. Например, в Австрии материалы распространяются за пять дней до сессии, чтобы дать возможность провести предварительные консультации (например, со сторонами коалиции). В Бельгии материалы должны поступить в КП в понедельник до заседания, которое проводится по пятницам, в Ирландии материалы передаются за три дня до заседания. В Болгарии, Чехии и Эстонии материал должен быть распространен за семь дней до заседания. В целом, срок от трех до семи дней до заседания, по-видимому, является стандартным сроком распространения материалов в большинстве стран.

В большинстве стран повестка дня для каждого заседания подготавливается генеральным секретарем и одобряется премьер-министром. Для каждого еженедельного заседания обычно

существуют правила, которые определяют крайнюю дату, когда материалы должны поступить в КП для того, чтобы включить их в повестку дня конкретного заседания правительства. В правилах учитывается количество дней, которое необходимо КП для тщательного изучения материалов, для проведения любых совещаний, которые могут потребоваться для рассмотрения вопросов до заседания СМ (например, «фильтрующие» комитеты СМ, еженедельные встречи государственных секретарей). Например, в Македонии материалы для заседаний правительства должны поступить в КП за 15 дней до заседания, если они касаются конституционных законов или других важных вопросов, или за 8 дней в других случаях.

Во многих странах министерские комитеты или комиссии используются для обсуждения вопросов и разрешения конфликтов до того, как они дойдут до СМ. В таких случаях материалы должны поступить вовремя, чтобы их направить сначала на рассмотрение в комитет и чтобы зарезервировать время на их передачу в СМ в полном составе. В Канаде документы должны поступать за пять дней до совещания соответствующего комитета, чтобы их раздали членам комитета, по крайней мере, за три дня до совещания. После обсуждения в комитете материалы направляются на рассмотрение всего Совета Министров, и нужно оставить время для их раздачи всем членам правительства.

В ряде стран ЦиВЕ и Западных Балкан, таких как Румыния, Республика Чехия, Словакия, Босния и Герцеговина, существует проблема, состоящая в том, что очень много вопросов появляется в последнюю минуту и поступает непосредственно на заседание СМ. Вопросы, поданные в последнюю минуту, имеют место в большинстве систем, но становятся проблемой тогда, когда они составляют значительную часть повестки дня, и когда они включают важные политические вопросы, для которых необходимо более тщательное рассмотрение. КП должны разработать методы контроля этой тенденции, чтобы предотвратить (или ограничить количество) ситуации, когда важные решения принимаются без достаточного рассмотрения. Например, в Португалии есть правило, по которому только премьер-министр может поднимать вопросы на заседании, если их нет в повестке дня. Во многих других странах существует правило, по которому министры могут включить вопросы в повестку дня в последний момент только после предварительного разрешения премьер-министра.

Таблица 1. Подготовка заседаний правительства

Страны-члены ОЭСР	Сроки, в которые министерствам нужно представить в КП вопросы для обсуждения на заседании Совета Министров (количество дней до заседания)	Сроки раздачи материалов министерствам (количество дней до даты заседания Совета Министров)
Австралия	5 дней	5 дней
Австрия	5 дней	5 дней
Германия	14 дней	7 дней
Ирландия	3 дня	3 дня
Исландия	Нет временных ограничений	Нет временных ограничений
Испания	4 дня	4 дня
Нидерланды	7 дней	7 дней
Норвегия	2 дня	2 дня
Франция	5 дней	3 дня
Швеция	1 день	Нет временных ограничений
Страны ЦиВЕ		
Болгария	10 дней	7 дней
Венгрия	4 дня	Нет временных ограничений
Латвия	2 дня	4 дня
Литва	20-28 дней	3 дня
Польша	5 дней	5 дней
Республика Чехия	7 дней	7 дней
Словакия	Нет временных ограничений	Нет временных ограничений
Словения	4 дня	4 дня
Эстония	14 дней	7 дней
Западно-балканские страны		

Албания	Нет временных ограничений	2 дня
БиГ (федеральный уровень)	Нет временных ограничений	3 дня
Федерация БиГ	От 7 до 2 дней	2 дня
Македония	15 дней	15 дней
Сербия и Черногория (Федерация)	5 дней	Как только поступят
СиЧ (Черногория)	9 дней	7 дней
СиЧ (Косово)	5 дней	5 дней
Хорватия	Нет четких временных ограничений, но есть регулярная процедура предварительной оценки	7 дней

Главный вопрос здесь состоит в том, «позволено» ли министрам или нет, и в какой степени, приносить материал прямо на заседание и, таким образом, игнорировать временные ограничения. Когда это случается, предложения минуют процедуру разрешения конфликтов до заседания, например, посредством совещаний министерских комитетов и еженедельных встреч государственных секретарей (где они есть), равно как и предварительное рассмотрение в КП (см. ниже). Большинство систем допускают некоторые исключения, но в идеале такие исключения должны быть редки и должны процедурно регулироваться, например, такие внесения должны делаться только в исключительно важных случаях при наличии разрешения премьер-министра или генерального секретаря. В конечном счете, единственный человек, который может контролировать тенденцию внесения в повестку дня не полностью подготовленных вопросов, – это премьер-министр. В последние годы в отчетах СИГМА отмечается, что Болгария является хорошим примером правительства, где премьер-министр использовал свою власть, чтобы очень эффективно контролировать практику внесения вопросов в последний момент.

Таблица 2. Соблюдение правил

Страны ОЭСР	Соблюдаются ли в целом сроки подачи документов?	Ставят ли министры на заседаниях Совета Министров вопросы, не включенные заранее в повестку дня?
Австралия	Да	Редко
Австрия	Со многими исключениями	Редко
Германия	Да	Нет
Ирландия	Да	Часто
Исландия	Со многими исключениями	Редко
Испания	Да	Редко
Нидерланды	Да	Редко
Норвегия	Да	Редко
Франция	С некоторыми исключениями	Нет
Швеция	Со многими исключениями	Редко
Страны ЦиВЕ		
Болгария	Да	Нет
Венгрия	Да	Редко
Латвия	Со многими исключениями	Редко
Литва	Со многими исключениями	Редко
Польша	Да	Редко
Республика Чехия	Со многими исключениями	Часто
Словакия	Со многими исключениями	Часто
Словения	Да	Редко
Эстония	Со многими исключениями	Редко
Западно-балканские страны		
Албания	Да	Редко
БиГ (федеральный уровень)	Нет	Часто
Федерация БиГ	Со многими исключениями	Редко
Македония	Со многими исключениями	Часто
Сербия и Черногория (Федерация)	Да	Редко
СиЧ (Черногория)	Да	Редко
СиЧ (Косово)	Со многими исключениями	Редко

Хорватия	Да	Редко
----------	----	-------

Результаты опроса, представленные в таблицах 1 и 2, позволяют предположить, что несоблюдение установленных сроков является достаточно распространенным явлением, однако практика внесения вопросов непосредственно в повестку заседания СМ без предварительного рассмотрения в КП не является столь распространенной. В прошлом СИГМА часто отмечала, что такая практика достаточно распространена в странах ЦиВЕ и Западных Балкан, и выступала с критикой в ее адрес. Результаты, представленные здесь, позволяют предположить, что произошли положительные изменения в этой области, и что КП в странах данного региона сейчас способны лучше контролировать процесс подготовки заседаний СМ. Конечно, существует вероятность того, что отчет о ситуации в собственной стране может быть преувеличенно позитивным.

4.1.2. Повестка дня заседаний совета министров

Важно заблаговременно планировать повестку дня заседания СМ. Во многих странах вопросы повестки дня зависят почти всецело от предложений, которые поступают из министерств к определенной дате. Ирландия является типичным примером данного подхода: “Повестка дня подготавливается Секретарем Правительства и представляет собой список всех докладных записок, полученных от Министров”. Другие страны делают попытки долговременного планирования. В Эстонии, Латвии и Сербии и Черногории / Косово, например, на еженедельных встречах государственных секретарей, которые планируют повестку текущей недели, также готовится повестку на следующую неделю.

Во Франции еще более детально разработанная система позволяет осуществлять более долгосрочное планирование. Повестка дня разрабатывается на основе программы работы правительства, которую обычно готовят каждые полгода КПП и КП. Проект повестки дня для восьми последующих встреч СМ составляется по утрам в пятницу на двух последовательных встречах. Первая из них проходит внутри КП, а вторая является совместной встречей КПП и КП.

Структуру повестки дня заседания СМ также можно использовать, чтобы упорядочить совещания и оставить больше времени для обсуждения важных или спорных вопросов. Во Франции, например, повестка дня делится на три части: первая часть включает проекты, которые обычно не дают повода для дискуссии, так как все вопросы ясны; вторая часть включает назначения, которые также обычно не требуют обсуждения; только третья часть повестки дня содержит в себе политические вопросы и вопросы обмена информацией, которые требуют обсуждения и уточнения позиций. Ясно, что именно третья часть находится в центре внимания заседаний. В Голландии и Германии повестка дня состоит из двух частей, в зависимости от того, требует вопрос обсуждения или нет.

В Румынии первая часть повестки дня еженедельного заседания правительства посвящается обсуждению стратегических проблем. Только после обсуждения этих проблем участники заседания переходят к утверждению правовых документов и обсуждению других пунктов повестки, требующих формальных решений. Решение о включении вопросов в первую часть повестки дня принимает премьер-министр на основании предложений, поступивших от министров, которые обычно готовят документы для обсуждения по этим вопросам. Недавно республика Македония также начала использовать, подобно Франции, повестку дня, состоящую из трех частей, и министры сообщают, что это улучшило процесс проведения заседаний и повысило их эффективность. Разделение повестки дня на части может помочь министрам сосредоточить внимание на важных проблемах; это особенно необходимо в тех случаях, когда повестка дня содержит много пунктов и к ней прилагается значительное количество документов.

4.1.3. Проверка правильности материала, чтобы гарантировать полноту досье и выполнение процедур консультации

Большинство стран детализировало процедуры, которые регулируют подготовку документов для Совета Министров, включая требования к подтверждающему анализу. Также обычно в правилах приводятся шаги, следуя которым вносящие предложения министерства обеспечивают проведение консультации с другими заинтересованными министерствами, а иногда и с определенными внешними группами до подачи документов в КП для включения вопроса в повестку дня. Наиболее важными составляющими согласованной политики являются качество и глубина межминистерских и иных консультаций. Консультации должны включать все заинтересованные стороны, проводиться как можно раньше в процессе подготовки и предоставлять тем, с кем консультируются, достаточно времени, чтобы рассмотреть проблемы и

ответить на вопросы. Они должны быть открыты и неформальны. Если консультации проведены должным образом, то высока вероятность того, что противоречивые или нелогичные элементы политики и законопроектов можно исправить прежде, чем вопрос дойдет до заседания СМ. Консультации являются обязанностью министерств, и именно КП должен проверять, что консультации были проведены со всеми заинтересованными сторонами, и что их мнения были внимательно выслушаны.

Так как процедуры обычно определяются в правилах, КП должен, как минимум, проверить их соблюдение. Однако это не всегда так просто. Например, во многих случаях по правилам консультации всегда нужно проводить с определенными министерствами (например, министерством финансов и/или юстиции), или они говорят, что нужно консультироваться с законодательным кабинетом относительно всех юридических актов. Кроме того, правила часто говорят, что «нужно также консультироваться со всеми другими заинтересованными министерствами». Примером такого подхода является Австралия. «Сборник правительственных инструкций требует, чтобы министры и должностные лица в министерствах, заинтересованные в предложении, имели достаточную возможность внести вклад в его разработку и устранить разногласия до подачи предложения в КП. Предложение должно получить координирующие комментарии со стороны всех заинтересованных министерств». Всегда ли министерства могут правильно определить, с кем нужно консультироваться? Как министерство, выступающее с предложением, реагирует на полученные замечания? Принимает ли оно их всерьез или, если отклоняет, делает ли это объективно? КП, поскольку в его обязанности входит обеспечение информированного принятия решений, должен обладать необходимыми полномочиями, чтобы проверить все эти аспекты подготовки предложения и консультаций с министерствами. Поэтому полезно предусмотреть участие КП на ранней стадии процесса подготовки и получение им объективной документации о ходе консультаций.

КП – это орган, контролирующий соблюдение правил по составлению досье. Например, он проверяет, есть ли все требуемые подписи, прилагаются ли все объяснительные записки и дополняются ли основные правовые акты вторичными нормативными документами (где этого требуют правила). Главный вопрос состоит в следующем: если досье составлено не полностью, отсутствуют важные элементы, составители не консультировались с заинтересованными министерствами и т.д., может ли КП вернуть досье в министерство и отказаться включить его в повестку заседания пока правила не будут соблюдены?

Таблица 3. Причины для возвращения предложений в министерства на доработку

Страны ОЭСР	КП может вернуть документы по техническим причинам	КП может вернуть документы по политическим причинам
Австралия	Да	Да
Австрия	Да	Да
Германия	Да	Да
Ирландия	Иногда	Да
Исландия	Не имеет полномочий по возвращению документов	Не имеет полномочий по возвращению документов
Испания	Да	Да
Нидерланды	Не имеет полномочий по возвращению документов	Не имеет полномочий по возвращению документов
Норвегия	Да	Нет
Франция	Да	Иногда (решается КП другими способами)
Швеция	Да	Да
Страны ЦиВЕ		
Болгария	Да	Нет
Венгрия	Да	Да
Латвия	Да	Да
Польша	Да	Да
Республика Чехия	Да	Да
Словакия	Да	Нет
Словения	Да	Нет
Эстония	Да	Нет

Западно-балканские страны		
Албания	Да	Да
БиГ (федеральный уровень)	Да	Нет
Федерация БиГ	Да	Нет
Македония	Да	Нет (но включено в программу реформ)
Сербия и Черногория (Федерация)	Да	Нет
СиЧ (Черногория)	Да	Да
СиЧ (Косово)	Да	Нет
Хорватия	Да	Нет

Почти во всех странах Западных Балкан правила позволяют КП возвращать досье в министерства только по техническим, формальным основаниям, например, если отсутствуют необходимые документы или подписи. К сожалению, правила часто не касаются правильности проведения консультаций. Например, во многих из этих стран правила определяют, что предложение министерства должно включать документ, который указывает, с кем были проведены консультации и их результаты. КП имеет право вернуть пакет предложений в министерство, если этот документ отсутствует. Однако КП не имеет права определять, консультировались ли со всеми необходимыми министерствами, и возвращать документы, если он считает, что этого не было сделано. Во многих случаях, даже когда КП имеет формальное право вернуть пакет, у него может не быть возможностей или полномочий, чтобы реализовать это право на практике. В прошлом, оценки СИГМА показывали, что в странах ЦиВЕ имеет место аналогичная ситуация. Однако анкетные опросы показывают, что в пяти из девяти стран ЦиВЕ КП сейчас имеют полномочия учитывать политические аспекты и адекватность программы, и возвращать пакеты министерствам на доработку, если считает их содержание неадекватным.

Наконец, если министры хотят протолкнуть свои предложения, они могут часто обратиться непосредственно к премьер-министру и включить его в повестку в последний момент. Поэтому КП нуждается в поддержке премьер-министра при отправке неполных пакетов назад в министерства, или он рискует потерять очень важный инструмент для сохранения целостности системы принятия решений.

4.2. Координация правового соответствия

С подготовкой заседаний СМ тесно связана координация правового соответствия законопроектов. В континентальной Европе, особенно в странах ЦиВЕ и Западных Балкан, СМ играет решающую роль в законодательном процессе; все правовые материалы, которые поступают в СМ для принятия решений, должны быть тщательно рассмотрены, чтобы гарантировать их соответствие юридическим требованиям данной страны. Эти требования традиционно включают три аспекта: соответствие Конституции, соответствие другим законам и постановлениям и соответствие стилю юридического оформления. Для стран, желающих присоединиться к ЕС, они теперь включают и четвертый аспект – соответствие европейскому законодательству.

Большинство КП в странах ЦиВЕ и Западных Балкан уделяет серьезное внимание рассмотрению законодательных документов, что характерно лишь для некоторых стран ОЭСР. КП в странах ОЭСР редко видят это своей основной функцией. Например, из 25 стран ОЭСР, которые в 1996 году предоставили РУМА сведения о своих центральных правительственных органах, только одна или две указали рассмотрение законопроектов как одну из функций КП. (Недавний анкетный опрос нарисовал несколько другую картину, но характер ответов позволяет предположить, что этот вопрос, возможно, был неправильно истолкован, и это требует дальнейшего исследования.). Что касается данных о правительствах стран ЦиВЕ, подготовленных СИГМА, то все страны упомянули рассмотрение законопроектов как функцию КП. В странах бывшей Югославии, с другой стороны, принято иметь отдельный, независимый законодательный совет, который отвечает за рассмотрение законопроектов. Во многих странах, как членах ОЭСР, так и стран ЦиВЕ, КП – это не единственный административный орган, который рассматривает законопроекты на предмет их правового соответствия. Например, в Словакии и Чешской Республике, юридическое соответствие проверяют КП и Законодательный Совет, а в Эстонии – КП совместно с Министерством юстиции.

Как правило, эта функция не представляет проблему сама по себе, и она нормально выполняется в большинстве стран ЦиВЕ и Западных Балкан, в рамках ли КП или независимым советом. Она редко является предметом предложений по реформированию в оценках СИГМА.

Тем не менее, с этой функцией связаны проблемы, заслуживающие внимания. Самая важная проблема – с точки зрения согласованности политики – это то, что повышенное внимание к юридической проверке в странах ЦиВЕ и Западных Балкан зачастую заменяет внимание к политической составляющей вносимых законопроектов. Эта проблема проявляется не только в узко направленном интересе КП к техническим/юридическим аспектам, но также и на стадии подготовки предложений и консультаций с министерствами. Например, для министерств стран Западных Балкан и ЦиВЕ довольно характерно переходить непосредственно к составлению законопроекта, до того как определены и решены вопросы выбора политики и возможных последствия исполнения закона. Межминистерские консультации происходят в большинстве случаев уже после того, как проект полностью оформлен в виде нормативного документа. В результате консультации зачастую просто формальны и оказывают в неявной форме давление на тех, с кем они проводятся, чтобы они делали замечания, связанные с техническим содержанием и формой написания, а не с фундаментальными проблемами выбора политики и соотношения затрат и результатов. По этой причине некоторые из масштабных попыток реформирования КП – например, в Латвии, Литве и Македонии – фокусируются на усилении роли КП в анализе и координации политики.

4.3. Координация подготовки правительственной программы (стратегические приоритеты, годовые рабочие планы) и ее связь с бюджетом

Планирование – как стратегическое планирование, так и составление рабочих планов – и управление динамическими взаимосвязями между этими двумя видами планирования – это наиболее существенная функция правительства и премьер-министра. Стратегическая структура, как было отмечено РУМА, является главным инструментом достижения согласованности политики. В парламентской демократии определение стратегических целей правительства является политической ответственностью, что часто отражается в официальных заявлениях правительства в парламенте. С другой стороны, подготовка планов, анализ, необходимый для составления планов, и мероприятия, необходимые для их осуществления, являются задачами администрации. По мере того, как министерства готовят идеи и анализируют информацию в своих сферах деятельности, КП отвечает за координацию материалов и за помощь правительству в определении приоритетов среди конкурирующих потребностей в фискальных и других ресурсах.

4.3.1. Стратегическое планирование

В целом, роль КП в стратегическом планировании заключается в следующем:

- Убедиться, что рассмотрения правительством его стратегических приоритетов происходит с учетом оценки общей экономической, политической и социальной ситуации;
- Убедиться, что стратегические приоритеты находятся в соответствии с другими стратегическими документами правительства, такими как вступление в ЕС, экономическая и фискальная стратегии, и стратегии реформ;
- Убедиться, что процесс подготовки бюджета учитывает и отражает стратегические приоритеты;
- Убедиться, что рабочие планы министерства отражают стратегические приоритеты правительства;
- Убедиться, что премьер-министр регулярно получает краткий отчет о последних событиях, затрагивающих стратегические приоритеты и ежегодный план работы, и о возможных средствах реагирования и корректировке, где это необходимо.

За стратегическое планирование во многих странах ОЭСР отвечают КП. Например, в Австрии одной из функций КП является «формулирование общей политики правительства, в частности общего направления экономической политики». В Канаде КП «предлагает премьер-министру стратегию управления имуществом государства, а также общее планирование и определение приоритетов». В Швейцарии каждые четыре года КП «подготавливает правительственную программу для следующего парламентского семестра в сотрудничестве с министерствами. Эта «Программа на семестр» высвечивает главные проблемы и предлагает конкретные решения в форме декларации» СМ.

С другой стороны, в странах ЦиВЕ и Западных Балкан КП редко выполняет функцию координации и подготовки стратегических планов. В последнее время были предприняты шаги для усиления функции стратегического планирования в некоторых странах, например, в Литве,

Латвии, Польше и Македонии. Недавно в рамках всесторонней реформы КП, правительство Македонии приняло решение учредить в КП отдел стратегического планирования; сейчас предпринимаются шаги по запуску всеобъемлющего процесса планирования, связывающего бюджетные и стратегические приоритеты. Подобные нововведения имеют место в Латвии и Литве. Таблица 4 показывает, что некоторые возможности для стратегического планирования существуют в семи из девяти стран ЦиВЕ, заполнивших анкету. В Румынии, которая в опросе не участвовала, таких возможностей нет. Информация, собранная СИГМА в последний период проведения оценки политической координации (2000 г.) позволяет предположить, что возможности стратегического планирования КП по-прежнему недостаточны в большинстве стран ЦиВЕ.

4.3.2. Ежегодное рабочее планирование

Большинство правительственных учреждений используют одну или более форму рабочего планирования, в основном на ежегодной основе. Программы могут быть направлены на все запланированные министерствами для СМ вопросы, или только на некоторые аспекты, например, на план подготовки законодательства. Почти во всех случаях подготовка таких планов является задачей КП, и таблица 4 показывает, что почти у всех из них есть возможности по подготовке ежегодных рабочих планов.

Основная проблема при подготовке ежегодного рабочего плана состоит в том, является ли он исключительно «восходящим» процессом, где КП только собирает воедино предложения, поступившие из министерств, или же КП обладает властью и ресурсами, чтобы выносить оценку при составлении плана, основанного на предоставленных данных. Имеется в виду, что КП оценивает, учитывают ли планы, предоставленные министерствами, приоритеты правительства, и может запросить дополнительные данные из министерства, если оказывается, что пункты, необходимые для приближения к стратегическим приоритетам не были включены. С другой стороны, КП может сообщить министерству, что оно включило слишком много пунктов, и по некоторым из них правительство или парламент могут не успеть принять решение. Таким образом, подготовка рабочего плана становится диалоговым процессом между министерствами, содействующим продвижению приоритетов своих секторов, и КП, который отвечает за рассмотрение межсекторных и общеправительственных вопросов. Окончательное решение по плану работы, включающему в себя разрешение конфликтов, находится в компетенции СМ.

Таблица 4. Возможности стратегического и рабочего планирования

Страны ОЭСР	Возможности стратегического планирования	Возможности ежегодного рабочего планирования
Австралия	Есть у КППМ	Есть у КП
Австрия	Нет	Нет
Германия	Есть у КП	Есть у КП
Ирландия	Есть у КППМ	Есть у КП
Исландия	Нет	Есть у КППМ
Испания	Есть у КППМ	Есть у КППМ и КП
Нидерланды	Нет (планируется создать)	Нет
Франция	Есть у КП	Есть у КП
Швеция	Есть у КП	Есть у КП
Страны ЦиВЕ		
Болгария	Есть у КП	Есть у КП
Венгрия	Есть у КП	Есть у КП
Латвия	Есть у КП	Есть у КП
Литва	Есть у КП	Есть у КП
Польша	У отдельного органа, докладывающего непосредственно премьер-министру	Есть у КП
Республика Чехия	Есть у КП	Есть у КП
Словакия	Есть у КП	Есть у КП
Словения	Нет	Есть у КП
Эстония	Нет	Есть у КП
Западно-балканские страны		
Албания	Есть у КП	Нет

БиГ (федеральный уровень)	Нет	Есть у КП
Федерация БиГ	Нет	Есть у КП
Македония	Есть у КП	Есть у КП
СиЧ (Федерация)	Нет	Есть у КП
СиЧ (Черногория)	Нет	Есть у КП
СиЧ (Косово)	Нет	Нет
Хорватия	Есть у КП	Нет

4.4. Координация политического содержания предложений, направляемых на совет министров (подготовка в министерствах, действия кабинета правительства)

Как правило, системы разработки политики и законопроектов возлагают на каждого министра следующие задачи:

- Идентификация проблемы, требующей вмешательства правительства;
- Инициирование разработки политических решений;
- Консультация с заинтересованными министрами и внешними группами;
- Анализ последствий предлагаемых решений;
- Представление предлагаемого решения (или нескольких вариантов решения) для принятия коллективного решения СМ.

Выполнять эти задачи министру помогает его министерство. В случаях сложных проблем, министр может запрашивать помощь внешних экспертов или специальной рабочей группы (включая межминистерские рабочие группы). Стимулом для выработки политики могут быть приоритеты правительства, анализ самим министерством, международными обязательствами или внешнее давление со стороны бизнеса, групп интересов или населения. Независимо от начального стимула первые шаги делает министр, которого поддерживает его министерство.

С другой стороны, так как правительство несет коллективную ответственность за политические решения, нужно убедить СМ, что предложения, поступившие от конкретных министров, подготовлены согласно установленной процедуре, что они соответствуют планам правительства, расписанию его работы и приоритетами, и что они не противоречат другим решениям. В этом заключается координация политики, и эту функцию, естественно, выполняет КП как центральная организация, обслуживающая СМ.

Координация политики – это основная функция КП при обеспечении коллективной ответственности СМ, состоящей в том, чтобы разрабатывать и осуществлять согласованную политику. Точнее, КП должен быть в состоянии обеспечить, что предложения, поступающие в правительство и его министерские комитеты, последовательны, согласованы и хорошо скоординированы.

Это определяет содержание деятельности КП:

- Обеспечить всестороннее рассмотрение внутрисекторных и межсекторных проблем;
- Обеспечить высокие стандарты анализа и подготовки аналитических материалов (финансовых, экономических, социальных, экологических, и т.д.), подкрепляющих предложения министерств;
- Обеспечить соответствие предложений министров стратегии правительства и приоритетам бюджета;
- Обеспечить полное урегулирование или минимизацию разногласий между министерствами по материалам, представленных на рассмотрение правительству, до заседания СМ;
- Обеспечить предоставление доклада премьер-министру и председателям министерских комитетов по проблемам, поступившим в комитеты и СМ и требующим их решения.

4.4.1. Подготовка материалов в министерствах: роль кабинета правительства в установлении процедур анализа политики

Подготовка и разработка предложений для СМ – это обязанность министров и их министерств во всех странах, рассматриваемых в данной статье. Процесс разработки политики и законодательства как таковой выходит за рамки этой статьи. Важно отметить, однако, что во многих странах КП играет центральную роль в управлении процессом подготовки, в особенности посредством установления правил для представления материалов на СМ. Говоря простыми словами, если КП требует представления определенных типов информации и анализа на СМ,

министерство, выступающее с предложением, обычно должно провести данный анализ и включить его в документы.

По этой причине обычной практикой среди КП во многих странах ОЭСР (например, в Канаде, Великобритании, Дании) является подготовка инструкций для министерств по определенным типам информации, которая требуется министрам для обсуждения на СМ. Поскольку анализ и исследования для обоснования предложений проводятся каждым министром и его министерством, основное внимание в инструкциях уделяется тому, чтобы самые важные проблемы были изложены в кратком резюме (обычно ограниченном приблизительно пятью страницами), имеющем фиксированный формат. Резюме, если оно хорошо подготовлено, помогает сосредоточить обсуждение на СМ на важных проблемах, а не на технических деталях (которые лучше оставить экспертам). Кроме того, оно обеспечивает дисциплину в процессе подготовки, полезно для внутренних обсуждений в рамках министерств и обеспечивает хорошую базу для КП, поскольку он рассматривает предложение в более широком политическом контексте.

Конкретные элементы краткого резюме варьируются в зависимости от страны и периода времени, равно как и формат. Важно отметить, что это КП отвечает за обеспечение министров информацией для принятия информированных решений. Хотя такую информацию должно давать министерство, выступающее с предложением, именно КП, в конечном счете, несет ответственность за его качество и полноту. При условии высокого качества подготовки краткое резюме позволяет министрам сосредоточить внимание на главных вопросах при подготовке к заседанию СМ и часто служит основным документом, на который они опираются во время дискуссий.

Главные пункты, которые, как правило, должны быть включены в пакеты предложений, передаваемых на СМ, приводятся в следующих двух примерах:

Общий формат краткого резюме

Описание проблемы

В этом разделе сообщается, в одном или двух предложениях, какую проблему(ы) автор предложения просит СМ рассмотреть и одобрить.

Возможные варианты решения

В этом разделе дается краткое объяснение, какие варианты рассматривал автор предложения. Для каждого варианта нужно представить важную описательную или контекстную информацию, предпочтительно с комментарием в одном-двух предложениях. Комментарий должен включать основные последствия, а также аргументы за и против.

Основные результаты консультаций

В этом разделе нужно указать те министерства, неправительственные организации и другие целевые группы, на которых это предложение оказало бы наибольшее воздействие, и выделить те группы, с которыми были проведены консультации и которые имеют существенные нерешенные проблемы. Важно, чтобы их позиции были отражены в резюме правдиво и точно

Предлагаемый вариант и его обоснование

В этом разделе нужно указать предлагаемый вариант и выдвинуть аргументы в пользу того, чтобы предпочесть этот вариант альтернативным вариантам. Везде, где только возможно, нужно указывать на его связь со стратегическими приоритетами правительства, другими обязательствами и решениями СМ. Соображения, основанные на анализе затрат и результатов и на общественном мнении, – это также полезная информация, которую целесообразно включить в этот раздел.

Затраты реализации предлагаемого варианта

Основываясь на полном финансовом анализе, в этом разделе нужно указать ожидаемые затраты реализации предлагаемого варианта и, где это уместно, указать источник финансирования (например, собственный капитал министерства, бюджет следующего года, резервы, и т.д.). В некоторых случаях (например, в Македонии), эта раздел должна дополняться полной финансовой оценкой воздействия.

Ожидаемые последствия

В этом разделе дается краткий обзор воздействий предлагаемого варианта, например на население, целевые группы, налогоплательщиков, экономику, занятость, окружающую среду. Этот обзор должен базироваться на анализе и количественных исследованиях, содержащихся в досье, представляемом на СМ.

Соответствие законодательству ЕС

В этом разделе нужно пояснить кратко, какую роль играет предлагаемый вариант в отношении соответствия законодательства страны законодательству ЕС. В случае законопроекта, нужно указать, был ли материал рассмотрен и заверен компетентным органом, ответственным за соответствие законодательства.

Связи с общественностью

В этом разделе авторы должны предложить СоМ небольшое количество ключевых идей/фраз, которые СМ следует использовать, объявляя о принятии решения или объясняя, почему СМ решил принять этот вариант. Это особенно важно в тех случаях, когда ожидается, что решение может быть непопулярным в обществе в целом или среди определенными общественными групп, или высока вероятность его несоблюдения в обществе.

Инструкции по подготовке предложений для заседаний совета правительства в Норвегии
(неофициальный перевод)

Министр здравоохранения

СЕКРЕТНО
ДОКЛАДНАЯ ЗАПИСКА В СОВЕТ ПРАВИТЕЛЬСТВА
13 августа 2000 г.

Заголовок, передающий в сжатом виде основное содержание записки

1. История вопроса

Цель записки – получить одобрение правительства для новой программы возмещения стоимости лекарств, продаваемых по рецепту. 22 октября 1997 г. комиссия, созданная для рассмотрения этой программы, дала следующие рекомендации...

2. Альтернативные варианты решения

Я рассмотрел несколько альтернативных вариантов решения проблемы. Одним из них может быть...

3. Аргументы за и против предложения

Аргументы за.....

Аргументы против.....

4. Мои предложения

Взвесив все соображения, я принял решение предложить Вариант 2. Аргументы в пользу выбора данного варианта:

.....
.....
.....
.....

5. Замечания

Данная записка была представлена в Министерство финансов и Министерство охраны окружающей среды. У Министра финансов замечаний не было. Министр окружающей среды сделал следующее замечание:

«.....»

(альтернативное заключение, если уместно)

«.....»

6. Заключение

1. Программу нужно реализовать, при этом ...

2. Затраты на реализацию программы следует произвести из средств бюджета Министерства здравоохранения...

Ситуация весьма отлична в странах ЦИВЕ и Западных Балкан, где, как показывают оценки СИГМА, недостаток политических ресурсов является зачастую основным слабым звеном КП. Есть, конечно, некоторые обнадеживающие сигналы о том, что эта ситуация меняется. Одним из лучших примеров является Венгрия, где с 1998 года реорганизованный КП играет более влиятельную роль в реализации целей правительства и обеспечении координации. Группа

экспертов под названием "Referatura" помогает министерствам для обеспечения горизонтальной координации. Латвия создала в КП Отдел координации политики, а Македония также находится на передовой стадии создания такого отдела. В других странах, например, Болгарии и Словакии, КП уже имеют определенный политический вес, но ему еще нужно развивать свои возможности и накапливать опыт.

Координация политики – это сложный и иногда трудноуловимый процесс. Никто не ожидает, что сотрудники КП, занимающиеся политическими вопросами, должны иметь глубинные знания по тематике работы министерств, и они не должны пытаться заменить собой экспертов в министерствах, разрабатывающих политику. Эти сотрудники должны быть скорее «универсальными специалистами», то есть экономистами или экспертами по социальной или внешней политике, и иметь общее представление о работе соответствующего сектора. При изучении предложений они, как правило, могут использовать четыре инструмента координации:

- **Широкая перспектива:** Они могут использовать свое знание приоритетов правительства и сектора в целом, чтобы указать сотрудникам министерства, где их предложение нуждается в корректировке;
- **Контроль над процессом:** Они могут проинформировать министерства и напоминать им о правилах подготовки предложения для СМ и о важности высококачественного анализа и открытых консультаций, указывая на те случаи, когда можно было обеспечить лучшее управление процессом;
- **Разрешение конфликтов:** Они могут созывать и председательствовать на межминистерских заседаниях (официальных и неофициальных), чтобы разрешать конфликты и вырабатывать решения проблем;
- **Доклады вышестоящим органам:** В случаях невозможности решения важных проблем, они могут обратиться к премьер-министру, председателям министерских комитетов или генеральному секретарю, чтобы проблемы, обозначенные в заявке, можно было рассмотреть на более высоком уровне. Они могут предложить генеральному секретарю рассмотреть нерешенные проблемы на еженедельной встрече госсекретарей или предложить премьер-министру (через генерального секретаря) подходы к рассмотрению вопроса на заседании СМ.

Для успешного использования вышеупомянутых инструментов решающее значение имеет участие КП на ранней стадии процесса разработки политики в министерствах. Как правило, сотрудники КП, занимающиеся политическими вопросами, отвечают за одно министерство, ряд министерств или за весь сектор (экономический, социальный, внешнеполитический или оборонный). В случаях, когда одним из секторов в их компетенции разрабатывается важная политическая инициатива, сотрудники КП должны быть осведомлены о ней через свои формальные и неформальные связи. Для этого они могут присутствовать на совещаниях предварительных рабочих групп или неофициально обсуждать проблемы с людьми, готовящими концепции или проекты. Они могут предложить провести на раннем этапе встречи экспертов на межминистерском уровне и обсудить проблемы прежде, чем будут приняты решения, или предложить идеи об источниках информации и международном опыте.

Итоговую таблицу, отражающую участие КП в рассмотрении содержания политики, см. Таблица 3 выше.

Описание принципа работы *Referatura* в Венгрии демонстрирует использование некоторых из этих инструментов. Эксперты участвуют в подготовке документов министерствами на ранней стадии, таким образом, они уже хорошо информированы относительно их содержания к тому времени, когда документы поступают в КП. Ответственный референт в *Referatura* готовит примечание к каждому документу, включая историю вопроса, описание предложения, результаты межминистерских консультаций, нерешенные вопросы, вопросы, которые КП считает проблематичными, и предложения по решению этих вопросов. Примечание передается премьер-министру, министру, отвечающему за КП, главе *Referatura* и докладчику в правительстве.

Для того чтобы разрешать конфликты между министерствами по политическим вопросам до принятия окончательного решения СМ, широко используется такой инструмент, как совещания высших должностных лиц, организуемые и/или возглавляемые КП. Они могут быть очень формальны, как во Франции (*arbitrage*), или неформальны, как в Канаде. Они могут быть малоформатными, включая два министерства, где возникла серьезная проблема (например, где существует фундаментальный конфликт между целями Министерства транспорта и Министерства

по вопросам окружающей среды). Они могут быть весьма большими, когда касаются многих министерств и даже агентств и региональных делегатур. Сотрудник КП, который созывает и председательствует на таких встречах, имеет преимущество действовать как "честный брокер", так как он или она не представляет интересы никакого министерства, а только коллективные обязательства правительства.

В качестве заключительной стадии координации перед рассмотрением предложений министрами (в комитетах или на СМ в полном составе) многие страны (особенно страны ЦиВЕ) находят полезным проведение встречи госсекретарей всех министерств под председательством генерального секретаря. Такие встречи проводятся, например, в Венгрии, Литве, Латвии, Македонии, Эстонии, Испании, Норвегии, Финляндии и Германии. Для этой встречи Генеральный секретарь должен быть хорошо информирован сотрудниками КП по политическим вопросам, чтобы он мог сосредоточиться на нерешенных проблемах и, по возможности, разрешить некоторые из них прежде, чем они поступят к министрам для принятия решения. Здесь также непрерывная работа сотрудников КП с проблемами и министерствами, за которые они отвечают, начиная с ранней стадии, повышает качество информации, которую они предоставляют генеральному секретарю.

Таблица 5. Координационные совещания до заседания СМ

Страны ОЭСР	Обсуждаются ли вопросы в министерских комитетах до решения СМ?	Проводится ли еженедельное совещание высших министерских чиновников для обсуждения и доработки повестки заседания СМ?
Австралия	Да, обязательно	Нет
Австрия	Да, обязательно	Да, каждую неделю
Германия	Да, обязательно	Да, каждую неделю
Ирландия	Только особо важные вопросы	Нет
Исландия	Только особо важные вопросы	Нет
Испания	Да, обязательно	Да, каждую неделю
Нидерланды	Да, обязательно	Нет
Норвегия	Нет	Да, каждую неделю
Франция	Да, обязательно	Нет (но широко используются арбитражные совещания)
Швеция	Нет института министерских комитетов. Вопросы обсуждаются министрами на общих совещаниях	Нет
Страны ЦиВЕ		
Болгария	Только особо важные вопросы	Да, каждую неделю
Венгрия	Да, обязательно	Да, каждую неделю
Латвия	Да, обязательно	Да, каждую неделю
Литва	Только особо важные вопросы	Да, каждую неделю
Польша	Да, обязательно	Да, каждую неделю
Республика Чехия	Только особо важные вопросы	Да, каждую неделю
Словакия	Только особо важные вопросы	Нет
Словения	Да, обязательно	Да, каждую неделю
Эстония	Нет	Да, каждую неделю
Западно-балканские страны		
Албания	Только особо важные вопросы	Иногда
БиГ (федеральный уровень)	Да, обязательно	Нет
Федерация БиГ	Нет	Нет
Македония	Да, обязательно	Да
СиЧ (Федерация)	Да, обязательно	Нет
СиЧ (Черногория)	Да, обязательно	Да, каждую неделю
СиЧ (Косово)	Только особо важные вопросы	Да, каждую неделю
Хорватия	Да, обязательно	Нет

Наконец, многие стран разработали систему министерских комитетов, которые встречаются, чтобы детально обсудить проблемы и решить конфликты до заседания СМ в полном составе. Эти

комитеты, иногда называемые "фильтрующими комитетами", собирают вместе министров (и иногда «вспомогательных» чиновников), группируя их по широким секторам, например комитет экономической политики, социальный комитет или комитет по европейской интеграции. Председателями этих комитетов могут быть премьер-министр, вице-премьер-министр или главный министр в определенной области. Рассмотрение комитетом может быть обязательным требованием для всех предложений, поступающих на СМ, или комитеты могут созываться, чтобы обсудить определенные вопросы политической или стратегической важности. В большинстве случаев работа этих комитетов поддерживается КП.

Таблица 6. Рекомендации КП по выработке политики

Страны ОЭСР	Готовит ли КП записку Председателю СМ о вопросах повестки дня заседания СМ?	Содержит ли записка рекомендации относительно подхода к обсуждению вопросов на заседании СМ?	Раздаются ли копии записки на имя председателя СМ также и другим членам СМ?
Австралия	Да, по каждому вопросу	Да	Только председателю
Австрия	Нет	Нет	Записка не готовится
Германия	Да, по каждому вопросу	Да	Только председателю
Ирландия	Да, по каждому вопросу	Иногда	Только председателю
Исландия	Нет	Записка не готовится	Записка не готовится
Испания	Только по некоторым вопросам	Иногда	Только председателю
Нидерланды	Да, по каждому вопросу	Да	Только председателю
Норвегия	Да, по каждому вопросу	Да	Только председателю
Франция	Да, по каждому вопросу	Да (от КППМ)	Только председателю и выступающему
Швеция	Только по некоторым вопросам	Да	Только председателю
Страны Ци ВЕ			
Болгария	Да, по каждому вопросу	Да	Да, всем членам
Венгрия	Да, по каждому вопросу	Да	Только председателю
Латвия	Только по некоторым вопросам	Да	Только председателю
Литва	Да, по каждому вопросу	Да	Да, всем членам
Польша	Да, по каждому вопросу	Да	Только председателю
Республика Чехия	Да, по каждому вопросу	Да	Только председателю
Словакия	Только по некоторым вопросам	Иногда	Только председателю
Словения	Да, по каждому вопросу	Да	Да, всем членам
Эстония	Да, по каждому вопросу	Иногда	Только председателю
Западно-балканские страны			
Албания	Да, по каждому вопросу	Иногда	Только председателю
БиГ (федеральный уровень)	Нет	Нет	Записка не готовится
Федерация БиГ	Нет	Нет	Записка не готовится
Македония	Нет	Нет	Записка не готовится
СиЧ (Федерация)	Да, по каждому вопросу	Нет	Только председателю
СиЧ (Черногория)	Да, по каждому вопросу	Да	Да, всем членам
СиЧ (Косово)	Только по некоторым вопросам	Иногда	Только министру, которого вопрос непосредственно касается
Хорватия	Нет	Записка не готовится	Записка не готовится

Очень полезным инструментом, который обеспечивает положительное воздействие усилий КП по координации политики на результаты обсуждений на СМ, является подготовка краткого предварительного отчета для председателя СМ (обычно премьер-министра). Такие отчеты позволяют КП проинформировать председателя о неразрешенных проблемах и конфликтах между

министерствами, которые, возможно, нуждаются в особом внимании на заседании. Тот факт, что КП делает доклад председателю до заседания, также дает КП определенный статус в системе и некоторые неофициальные полномочия по оказанию давления для получения лучшей информации и решения конфликтов. Если министерства знают, что КП может в своем докладе сообщить председателю о том, что предложение не готово для обсуждения на СМ, они могут предпринять дополнительные усилия, чтобы решить проблемы и избежать "отрицательной характеристики» в отчете.

Результаты опросов в странах ЦиВЕ показывают, что за годы, прошедшие со времени последних оценок СИГМА в 2000 году, они сделали большой шаг вперед в отношении подготовки отчетов по политическим вопросам. Если исключить возможность создания ложных представлений о ситуации в своей стране, данные опроса могут свидетельствовать о растущей роли КП в политических делах, что можно только приветствовать. Здесь, как и в отношении многих других вопросов, рассматриваемых в данной статье, западно-балканские страны, по-видимому, отстают от других стран.

4.5. Координация информационной политики и связей правительства

В последние десятилетия, связь между политикой правительства и системами коммуникации стала более сильной, как и связь между политической жизнью и СМИ. В результате возникла тесное переплетение процессов разработки политики и систем обмена информацией между правительством и обществом. Некоторые из причин для более тесной связи между выработкой политики и обменом информацией состоят в следующем:

- Ключевой характеристикой современной демократии все в большей и большей степени становится прозрачность, которая налагает обязанность на правительства объяснять самой широкой общественной аудитории, что оно делает и почему. Доступ к информации о политике правительства и его решениях считается основным правом граждан. Успех действий правительства, в конечном счете, зависит от терпимости общества и от одобрения им государственной политики: если общество воспримет закон или налог как несправедливые, то, скорее всего, люди будут нарушать этот закон и уходить от уплаты налога. Разъяснение аргументов, стоящих за решениями правительства, увеличивает вероятность успеха его действий.
- Если правительство не в состоянии объяснить, почему оно делает какие-то вещи, то оно дает повод для предположений о нечестности своих мотивов. Если пресса задает вопросы, а у правительства нет достойных ответов, или министры делают заявления, которые противоречат друг другу, то многие люди могут сделать негативные выводы.
- Многие из действий правительства приводят к появлению как «выигравших», так и «проигравших». Те, кто проигрывает от новой правительственной политики, – будь это реформа налоговой системы или решение строить новую дорогу – вероятно, будут более активно заявлять о себе, чем те, кто выигрывает, и пресса, более вероятно, возьмется за «повод для критики». Чтобы поддержать свою политическую линию правительству нужно предоставить обществу полную информацию.
- Политики очень чувствительны к своему общественному имиджу на всем протяжении своего мандата и особенно накануне выборов. Они заинтересованы в оказании влияния на содержание новостей и время их появления в СМИ. Если каждый министр будет свободно передавать информацию прессе, то правительство и его политика, вероятно, будет выглядеть противоречиво.

Рост спроса со стороны общества на информацию также увеличил интерес правительств к контролю и координации информационного обмена, чтобы увеличить популярность и поддержку своей политики. Контроль и координация правительства также не позволяют министерствам делать противоречащие друг другу заявления. Соответственно, многие правительства разрабатывают коллективный подход к осуществлению информационного обмена, который обычно возлагает на премьер-министра общую ответственность за информирование общественности о работе правительства. Министры, с другой стороны, несут ответственность, на основе консультаций с премьер-министром, за информирование общественности о проведении политики в своей сфере компетенции. Ежедневное управление и координация функции обмена информацией часто осуществляют КП или КПМ под непосредственным руководством пресс-секретаря правительства или руководителя пресс-центра при правительстве/премьер-министре.

КП в этом случае создает механизмы, обеспечивающие совпадение информации, предоставленной одним министерством, с информацией, исходящей от других министерств или от пресс-секретаря правительства, синхронизацию их инициатив по подаче информации и такой расчет подачи сообщений по времени, который максимизирует их воздействие. Механизмы координации включают в себя требование приводить сообщения для прессы в докладной записке СМ (см. пример выше); еженедельные встречи консультантов по связям с общественностью с министрами под руководством пресс-секретаря правительства; включение вопроса об информации в повестку дня еженедельных заседаний СМ и стратегическое планирование информационной политики.

Во многих странах возможностями по координации информационной политики правительства обладает КП и/или КПМ. В Словении, например, Отдел связей с общественностью и СМИ является частично механизмом предоставления услуг и частично механизмом координации. Он обеспечивает широкие связи с общественностью и информационную поддержку правительству в целом, предоставляет информацию общественности внутри страны и за рубежом, включая вопросы европейской интеграции. Его директором является официальный пресс-секретарь правительства. Этот отдел также координирует деятельность по связям с общественностью среди министерств посредством прочной сети министерских чиновников. В Австрии один из пяти отделов Федеральной Канцелярии называется «Федеральный отдел прессы и информации», а при Канцелярии Германии есть правительственное Бюро прессы и информации с большим штатом, которое подчинено госсекретарю.

Информационная политика правительства почти всегда проводит тонкую грань между информацией и пропагандой. В демократическом государстве проводится непростое различие между информированием общественности и оказанием влияния на нее. Поэтому координацию и управление информационной политикой и связями правительства часто осуществляет политическая часть КП (КПМ), а не административная. Однако во многих странах эту функцию выполняют совместно КП и КПМ, при этом КП отвечает за «информацию», а КПМ за «связи». Это различие подчеркивает коллективное обязательство правительства информировать общественность, и его политическое право объяснять, убеждать в правильности и даже «продавать» обществу свою политику и законодательство.

4.6. Координация контроля над результатами работы правительства

Исполнение правительственных решений и контроль результатов – это, по сути, основная обязанность отдельных министров. Однако правительство несет коллективную, а премьер-министр – личную ответственность (по конституции, законодательству или в соответствии с соглашением) за результаты как индивидуальной, так и коллективной работы. В информации, предоставленной для вышеупомянутой публикации РУМА, Нидерланды сообщили кратко: «Исполнение решений Совета Министров – это обязанность соответствующих министров. Программа правительства и результаты выполнения принятых предложений министров регулярно проверяются Советом Министров. Доклад о достигнутых результатах готовит Секретарь Совета Министров [глава КП]». Большинство стран ОЭСР и многие из стран ЦиВЕ и Западных Балкан используют аналогичный подход, и большинство КП имеют, по крайней мере, некоторые возможности по осуществлению контроля над работой правительства.

Наиболее распространенная проблема в странах ЦиВЕ и Западных Балкан, связанная с контролем, состоит в том, что контроль часто заостряет внимание только на формальных аспектах. Контролируются такие аспекты, как назначение заданий и даты их выполнения (часто с помощью компьютерной системы), но не уделяется внимания фактическим воздействиям на общество и экономику. Эта тенденция связана с чрезмерно юридически нагруженным определением исполнения решения, которое приравнивает «исполнение» к принятию закона и/или вторичного законодательства (постановления). В этом контексте, считается, что решение было исполнено, когда был принят закон, а министр исполнил решение СМ, когда было одобрено необходимое вспомогательное законодательство.

Хотя не может быть сомнений в том, что принятие нормативных актов – это необходимый шаг для исполнения решения, нет разумных оснований говорить, что решение о бюджете, налоге или учебном плане в школе «исполнено», когда приняты соответствующий закон или постановление. Исполнение скорее предполагает ряд конкретных шагов, например, решение о новом учебном плане считается исполненным, когда его используют все (или большинство) преподавателей и

школ. Одна из главных проблем реформы государственного управления в странах ЦиВЕ и Западных Балкан состоит в расширении понятий исполнения и контроля за рамки чисто формальных юридических определений. КП может внести свой вклад в это направление, расширяя определение того, что считается результатом коллективной работы правительства, а также, расширяя рамки его деятельности по контролю, чтобы сфокусировать ее на фактическом исполнении конкретной политики и законодательства.

4.7. Координация взаимодействий с другими частями государственного аппарата (президентом, парламентом)

Задача поддержания согласованности политики часто имеет продолжение и после принятия решения СМ. Во всех странах, рассмотренных здесь, парламент должен принимать все первичное законодательство и пытаться внести поправки в правительственные законопроекты. Кроме того, парламент также может выступать с законодательной инициативой, и эти законы могут как хорошо, так и плохо согласовываться с приоритетами и политическим курсом правительства. Этот вопрос особенно актуален в странах ЦиВЕ, в которых парламенты имеют тенденцию инициировать большое количество законов, кроме того, в парламентах часто существуют малоуправляемые и неустойчивые коалиции, таким образом, правительство может иметь проблемы с осуществлением намеченного политического курса. Поэтому существует потребность в координации отношений с парламентом, чтобы министры могли обсуждать с ним и защищать законы в своих портфелях, и, в случае необходимости, представлять коллективную позицию правительства.

Ещё одним важным аспектом координации являются отношения между правительством и президентом (или его/её администрацией). Это очевидно в случае полупрезидентских систем, когда достаточно часто у президента и премьер-министра есть общие или взаимозависимые сферы ответственности. Но даже в условиях чисто парламентской системы, глава государства оказывает влияние на политику, по крайней мере, время от времени, и в любом случае законы обычно подписывает президент, хотя и не всегда автоматически.

По этим причинам, обычной практикой для КП является управление и координация отношений с парламентом от имени правительства, особенно в части планирования и составления графиков работы с правительственными законопроектами. Например, в Италии, Бельгии, Франции и Германии, КП имеют подразделение, которое прорабатывает вопросы, относящиеся к взаимодействиям с парламентом. В странах ЦиВЕ эта функция часто весьма существенна. В Литве это является обязанностью одного из высших должностных лиц КП. В Польше важной функцией КП является "координация и объединение усилий СМ и премьер-министра с Сеймом (парламентом), сенатом и президентом республики. В задачи таких подразделений входит мониторинг прохождения правительственных законопроектов, организация и определение сроков посещений членами правительства парламентских сессий, обеспечение информации для проведения «правительственного часа» или ответов на вопросы в парламенте, контроль письменных откликов на вопросы депутатов, обеспечение общей информации и рекомендаций по отношениям с парламентом и отдельными депутатами.

В парламентских системах подразделения по взаимодействию с главой государства менее распространены, чем подразделения по координации работы с парламентом, поскольку отношения с главой государства часто ограничены в своей сфере действия, и, как правило, носят скорее церемониальный, нежели политический характер и не содержат противоречий. Тем не менее, в некоторых странах, например в Великобритании, Германии и Канаде, одной из функций КП является управление отношениями с главой государства. Управление взаимодействиями между правительством и президентом является важной задачей и в полупрезидентских системах, например, во Франции (а также в Португалии, Финляндии и, возможно, в Польше). Разграничение полномочий сильно различается между этими системами, однако детальное рассмотрение вопросов, касающихся полупрезидентских систем, находится за рамками данной работы.

4.8. Координация особых стратегических приоритетов (интеграция в ЕС, реформа системы государственного управления)

Почти все КП выполняют некоторые дополнительные функции, то есть задачи, которые не входят в их ключевые обязанности по управлению системой принятия решений от имени премьер-министра и СМ. Эти функции часто включают в себя деятельность, которая обусловлена специфическими особенностями конкретной страны или периода времени. Примером первого

типа (обусловленность спецификой страны) является управление межправительственными делами в федерациях, таких как Канада и Германия, или проблемы детства в Румынии. Примером второго типа (временная обусловленность) являются создание служб для ликвидации последствий наводнения в Польше, для регулирования процесса конституционной реформы в Великобритании или для регулирования «Рамочного соглашения» в Македонии.

Однако некоторые виды дополнительные функции более часто встречаются среди КП разных стран. Как правило, именно КП выполняют эти функции, поскольку они (функции) связывают все части государственного аппарата, имеют высокий стратегический приоритет и являются в высокой степени координационными по своей природе. Например, в федеративных государствах, таких как Канада, Германия и Австрия, управление и координация взаимодействий с правительствами субъектов федерации (земли в Германии, провинции в Канаде) находится в зоне ответственности КП. В некоторых странах ЦиВЕ и Западных Балкан КП занимаются двумя сферами политики: реформа государственного управления и европейская интеграция. Помещение этих вопросов в сферу компетенции КП ни в коей мере не является универсальным явлением в данном регионе, как показывает таблица ниже. Тем не менее, оно достаточно распространено, чтобы послужить поводом для дискуссий, особенно вследствие того, что иностранные консультанты часто рекомендуют правительствам передавать КП эти функции.

Интересно, что европейская интеграция является областью компетенции КП примерно в половине стран ЦиВЕ и Западных Балкан, тогда как реформой государственного управления КП занимаются лишь в относительно небольшом числе стран. В странах-членах ОЭСР КП/КПМ достаточно редко отвечают за реформу государственного управления, хотя в некоторых случаях они выполняют эту обязанность совместно с одним из министерств.

Таблица 7. Подразделения для координации отношений с ЕС и реформы государственного управления

Страны ОЭСР	Подразделения для координации отношений с ЕС	Подразделения для координации реформы государственного управления
Австралия	–	КП
Австрия	КПМ, МИД	КПМ
Германия	КП	МВД
Ирландия	КПМ, МИД	КПМ/МинФин
Исландия	МИД	КПМ
Испания	МИД	Министерство государственного управления
Нидерланды	МИД	МВД
Франция	Отдельный секретариат	Министерство государственной службы
Швеция	КПМ, МИД	МинФин
Страны ЦиВЕ		
Болгария	КП	КП
Венгрия	МИД	КП
Латвия	Бюро европейской интеграции	КП (секция в рамках Департамента координации политики)
Литва	КП, КПМ	МВД
Польша	МИД	Министерство внутренних дел и администрации
Республика Чехия	МИД	КПМ
Словакия	КП	Нет
Словения	КП по делам Европы	МВД
Эстония	МИД	Нет
Западно-Балканские страны		
Албания	КП (государственный министр по делам интеграции)	КП
БиГ (федеральный уровень)	Независимый директорат	МинЮст
Федерация БиГ	Нет	Нет
Македония	КП	Может перейти к КП
СиЧ (Федерация)	Министерство международных экономических отношений	Бюро организации и статуса государственной администрации

СиЧ (Черногория)	Министерство экономики и европейской интеграции	МинЮст
СиЧ (Косово)	КП	Министерство государственной службы
Хорватия	Министерство европейской интеграции	Специальная комиссия при Министерстве ЕИ

Насколько важно наделять КП этими двумя функциями? Хотя было проведено несколько оценок качества управления процессами европейской интеграции в странах ЦиВЕ, на этот вопрос пока нет однозначного ответа. Однако представляется, что вопрос о том, кто выполняет функцию, менее важен, чем вопрос координации. Существует три основных модели наделения данной функцией – ее выполняет КП, министерство иностранных дел или специально созданное министерство – и все три модели доказали свою эффективность. Важно то, что существует ясное понимание необходимости координировать деятельность, связанную с европейской интеграцией; что эта обязанность признается за координирующим органом, и его полномочия не ограничиваются ни с административной, ни с бюрократической точек зрения; что хорошо функционируют связи между координирующим органом и подразделениями министерств; и что этот орган достаточно обеспечен квалифицированным персоналом.

Что касается реформы государственного управления, то здесь ситуация гораздо менее ясна. Как было сказано выше, иностранные консультанты часто советуют правительствам передавать реформу государственного управления в компетенцию КП под ответственность премьер-министра. Эта рекомендация основана на мнении о том, что, поскольку данная реформа затрагивает все министерства и органы государственного управления и представляет собой одновременно и трудную, и насущно необходимую задачу, то она будет эффективна, только если ею руководят сверху. Однако в действительности по этой теме не проводилось никаких значимых исследований, и нет ясного эмпирического подтверждения тому, что если за реформу государственного управления отвечает КП, то она будет более эффективна, чем в тех случаях, когда за нее отвечает какой-либо другой орган.

5. СТРУКТУРА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

5.1. Парадокс сходства и разнообразия

Часто отмечают, что КП сильнее варьируются в зависимости от конкретной страны, чем министерства, такие как, например, Министерство сельского хозяйства или Министерство здравоохранения. Для этого есть серьезные основания. Например, по сравнению со структурой отраслевых министерств, структура КП имеет более тесную связь с конституционным распределением властных полномочий. Структура КП может меняться в ответ на изменения в политической ситуации (одна партия против узкой или широкой коалиции, наличия или отсутствия заместителей премьер-министра). Она также в большей степени зависит от потребностей и индивидуальных качеств конкретного премьер-министра, чем министерство зависит от потребностей и личных качеств конкретного министра. Действительно, беглый взгляд на организационные схемы различных КП позволяет увидеть очень большие различия в их структуре.

Ещё более сильные различия наблюдаются во многих странах ЦиВЕ и Западных Балкан, где КП сами по себе находятся в переходном состоянии и пока не имеют законченной, стабильной структуры. В некоторых случаях полезно посмотреть, что лучше работает в данной конкретной системе. В других случаях это может быть результатом противоречивой технической помощи и внешних консультаций или других административных изменений, таких как принятие нового закона о государственной службе. Какими бы ни были причины, обзоры и оценки, выполненные в данном регионе за последние двенадцать лет, показали, что функции и структуры КП все еще меняются.

Как это ни парадоксально, тем не менее, разнообразие структур КП таит в себе фундаментальное сходство. Хотя и не существует универсального КП, не сложно создать его общую модель, которая бы демонстрировала существенное сходство с КП почти каждой страны. Исследования показывают, что с точки зрения своих общих функций, КП, в подавляющем большинстве случаев, осуществляют деятельность, которая является внутренней деятельностью правительства и администрации, а не занимаются работой с общественностью. Обычно они выполняют некоторые или все из следующих функций: логистические и технические функции, связанные с заседаниями СМ; стратегическое и рабочее планирование; координация политики,

консультации по политическим вопросам и разрешение конфликтов; юридические функции; информационные функции; некоторые контролирующие функции; внутренние функции управления. Они редко выполняют функции оказания услуг, регулирующие функции или функции наблюдения.

Главой большинства КП является один из министров или генеральный секретарь (назначаемый либо правительством, либо премьер-министром). В большинстве случаев, генеральный секретарь (даже если он(а) является государственным служащим) должен покинуть свой пост при смене премьер-министра. В странах ЦивЕ - Венгрии, Польше, Словакии, Словении и Чешской республике - главой КП является министр.

Аналогично в странах ОЭСР большинство КП возглавляют государственные чиновники высшего ранга, исключение составляют Германия и Испания.

В большинстве случаев организационная структура КП состоит из подразделений (отделов, секторов, бюро и т.д.), отвечающих за выполнением действий, подробно описанных в Разделе 4 этой статьи. Встречаются следующие типы подразделений:

- КПК: Кабинет обеспечивает административную и политическую поддержку непосредственно премьер-министру;
- Кабинеты заместителей премьер-министра (где они есть) и кабинеты других министров без портфеля;
- Отдел прессы и связей с общественностью: во многих случаях этот отдел является частью КПК, прежде всего из-за политического характера связей с общественностью;
- Отдел технической подготовки заседаний правительства и совещаний министерских комитетов (где они есть), чтобы они выполняли свою роль в системе принятия решения;
- Отдел или несколько отделов, обеспечивающих координацию политики и консультирование СМ, премьер-министра и председателей комитетов. Во многих случаях создается три-пять таких отделов по секторам (например, экономическая политика, социальная политика, оборона, внешняя политика);
- Отдел планирования: в некоторых случаях не создается никакого отдельного подразделения, и планирование включается в число задач отдела координации политики;
- Юридический отдел или отдел работы с законодательством;
- Отдел контроля над исполнением правительственных решений. В тех случаях, когда контроль является, прежде всего, техническим, эта функция может выполняться отделом, который занимается подготовкой заседаний;
- Отдел, занимающийся управлением взаимодействиями правительства с парламентом и президентской администрацией;
- Отдел внутреннего управления КП (персонал, бюджет, информационные технологии, и т.д.).

Кроме того, большинство КП выполняет некоторые дополнительные функции (подробно см. п. 4.8 выше). Эти функции уникальны для каждой системы, что делает невозможным их обобщение.

5.2. Примечание о структуре кабинета премьер-министра

В этой статье подробно не обсуждаются функции и организация КПК, который является частью центрального аппарата, обслуживающего непосредственно премьер-министра как политическую главу правительства (в отличие от председателя СМ). Однако в контексте обсуждения организационной структуры КП, следует сказать несколько слов на эту тему.

Важной проблемой, связанной с организационной структурой, является разделение обязанностей между КП и КПК. Как отмечалось выше, КПК почти всегда является частью КП в административном смысле. С точки зрения функций существует две полярные модели и масса вариантов в пространстве между ними. Одна крайность – это модель, где большинство основных функций (правовые, политические и т.д.) являются компетенцией КП, при этом КПК остается ограниченный спектр функций обслуживания потребностей непосредственно премьер-министра, таких как секретариат, водители, управление распорядком дня, подготовка устных выступлений, пресс-офис, один или два личных политических советника. В этой модели вся остальная помощь работе премьер-министра обеспечивается КП в рамках его услуг, предоставляемых СМ. Очевидными примерами этой модели являются Болгария, Македония и Дания. Другая крайность представляет собой модель из двух отдельных учреждений, при этом КПК выполняет многие из тех же функций, что и КП, но в рамках их политической составляющей. Примерами этой модели

являются Канада и Франция; в последние годы Великобритания также движется в этом направлении.

По-видимому, интегрированная организационная модель более характерна для государств-членов ОЭСР, при этом глава КП почти всегда отвечает также и за КПМ. В странах ЦиВЕ и Западных Балкан, напротив, существует тенденция к более сильному разделению функций. В случаях, когда глава КП является также главой КПМ, такое совмещение вводится обычно в административных целях. Это означает, что за бюджет и кадры ответственность несёт КП, но штат КПМ не находится в «ежедневном» подчинении главы КП, он не назначает им задания и не контролирует их работу.

На самом деле, эта проблема не так важна, как может показаться. Даже в странах, где существует разделение этих организаций, они часто совместно используют одно и то же здание, а так же административные ресурсы. Более того, даже в странах, где они объединены, обычно имеется четкое функциональное различие между этими двумя ведомствами, что позволяет им в действительности функционировать как параллельным организациям. На практике намного больше значения имеет функциональное различие между этими двумя организациями и их тесное сотрудничество, а не формальная структура. Различие между КП и КПМ основывается на сложном различии между политическими (относящимися к политической борьбе) функциями с одной стороны, и функциями разработки государственной политики и административными функциями с другой.

Функции и структура КПМ должны рассматриваться в более широком контексте всего административного аппарата, обслуживающего заседания правительства, премьер-министра, заместителей премьер-министра и министров без портфеля. Важно гарантировать, что административный аппарат выполняет все необходимые функции. Тогда они могут быть закреплены либо за КП, либо за КПМ согласно потребностям и традициям каждой страны.

Таблица 8. Связи между КП и КПМ

Страны ОЭСР	КП и КПМ – это одна организация или две?	Является ли глава КП также и главой КПМ?
Австралия	Две	–
Австрия	Одна	Да
Германия	Одна	Да, в административных целях
Ирландия	Одна	Да
Исландия	Одна	Да
Испания	Две	Да, в административных целях
Нидерланды	Одна	Да
Норвегия	Одна	Да
Франция	Две	Да, в административных целях
Швеция	Одна	Да
Страны ЦиВЕ		
Болгария	Одна	Нет
Венгрия	Одна	Да
Латвия	Одна	Да, в административных целях
Литва	Одна	Да, в административных целях
Польша	Одна	Да
Республика Чехия	Одна	Да, в административных целях
Словакия	Одна	Да, в административных целях
Словения	Одна	Нет
Эстония	Одна	Да, в административных целях
Западно-балканские страны		
Албания	Две	Нет
БиГ (федеральный уровень)	Две	Да, в административных целях
Федерация БиГ	Одна	Нет
Македония	Две	Да, в административных целях
СиЧ (Федерация)	Две	–
СиЧ (Черногория)	Одна	Да, в административных целях
СиЧ (Косово)	Одна	Да
Хорватия	Две	Нет

Кадровое обеспечение является центральным вопросом этой дифференциации. В рамках общей структуры существует потребность в балансе управления разработкой и реализацией политики, консультаций по вопросам государственной политики, информации о политической ситуации в стране и технической/логистической поддержки. В результате есть потребность в двух типах человеческих ресурсов:

- постоянное звено, которое обеспечивает стабильность структуры и непрерывность знаний о процедурах и государственной политике, чтобы изменение в правительстве не вызвало сбои в работе бизнеса и не снизило эффективность; и
- временное звено, которое учитывает политическую конъюнктуру и оказывает поддержку позиции премьер-министра; этот персонал может меняться с приходом нового премьер-министра.

В большинстве стран КП являются постоянно действующими организациями, укомплектованными, прежде всего, государственными служащими, а КПП укомплектовано временным персоналом, назначенным по политическим соображениям. Так дело обстоит, например, в Латвии, Болгарии и Канаде. Однако другие страны, например Франция, успешно объединили в КПП постоянных государственных служащих и временно назначенных по политическим мотивам лиц, что обеспечивает полезный элемент целостности и непрерывности, актуальный при смене правительства.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: РЕФОРМЫ В ЦЕЛЯХ УКРЕПЛЕНИЯ ПОЗИЦИИ КАБИНЕТОВ ПРАВИТЕЛЬСТВ

В статье мы рассмотрели большое число вопросов, касающихся целей, функций и структуры кабинетов правительств в странах ОЭСР, ЦивЕ и Западных Балкан. Без сомнения ни один из них мы не представили столь подробно, как он того заслуживает, - представление всей глубины и сложности данных вопросов выходит за рамки возможностей краткого обзора. В статье поднимается много тем для дискуссий, что говорит о том, что странам есть чему поучиться на опыте других стран, когда они хотят улучшить работу органов, обслуживающих совет министров и премьер-министра. В то же время уже само разнообразие национальных систем наводит на мысль о том, что прямое копирование чужих моделей вряд ли будет успешным. За несколько лет СИГМА накопила значительный опыт оценки КП и оказания содействия их реформам. Главные уроки, вынесенные из опыта реформ КП:

Поддержка сверху: для успеха реформ КП, импульс и постоянная поддержка должны исходить сверху, в идеале со стороны премьер-министра или, по меньшей мере, со стороны генерального секретаря. Более того, воля и желание премьер-министра являются решающим фактором в поддержании работы реформированной системы.

Отправная точка реформы – существующая организация: реформа КП должна начинаться с тщательного изучения существующего кабинета, а не с абстрактной модели. Поскольку существующий КП, как правило, имеет фундамент, на котором можно строить, а именно, много хороших людей и организационных схем, то начинать реформу с чистого листа или строить по чужой модели – абсолютно нереалистично и приведет к потерям времени и ресурсов. Гораздо разумнее затратить время и усилия на изучение текущей ситуации и разрабатывать идеи реформ на ее основе.

Ценность внешней помощи: внешняя помощь часто очень полезна, но если «помощники» не состоят в тесных рабочих отношениях с управлением и персоналом кабинета правительства, ценность такой помощи резко падает после проведения первоначальной оценки.

Изменения требуют времени: первоначальная оценка КП не занимает много времени, обычно не более двух месяцев. Однако процесс осуществления реформ в жизнь может потребовать времени, поскольку процесс реформирования часто сопряжен с трудностями - он включает принятие решений правительством, планирование, изменения в законодательстве и регулировании, поиск ресурсов и подготовку кадров. Может пройти более года, пока реформы не начнут приносить плоды, и не менее двух-трех лет, чтобы завершить процесс реформирования.

Реформа кабинета правительства должна идти параллельно с расширением возможностей министерств по разработке и проведению политики: у координатора должно быть, что координировать. Работа КП в большой степени зависит от материалов, поступающих из министерств. Если у министерств нет ресурсов и механизмов для разработки качественных предложений, проведения консультаций и оценок воздействия, КП не сможет обеспечить информированное принятие решений.

Необходимым условием успеха реформ являются изменения в культуре самой организации. Прочно укорененным наследием прошлого является недостаток опыта чиновников в вынесении собственных, независимых оценок и суждений. В прошлом чиновников готовили главным образом для того, чтобы они могли применять правила или, в лучшем случае, собирать объективную информацию. Однако разработка политики – это в равной мере и наука, и искусство, и она, прежде всего, требует умения выносить собственные суждения. Хотя считается, что принимать решения о выборе политики – это, в конечном счете, обязанность СМ, министрам необходимы рекомендации и поддержка экспертов, которые способны на нечто большее, чем просто сослаться на предыдущие решения и юридические правила. Министрам нужно иметь в своем распоряжении результаты оценки возможных последствий конкретной политики, а также политически нейтральные (не зависящие от конъюнктуры) оценки реакции граждан на данную политику правительства.

Реформы КП необходимы и возможны. Способность разрабатывать и проводить последовательную политику важна для европейской интеграции. Она также важна для успешного членства в ЕС после вступления.