

Муратова Елена Владимировна,
кандидат юридических наук

КОНЦЕПЦИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ (ACCOUNTABILITY) В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ АВСТРАЛИИ

В статье обсуждается современное понимание термина «подотчетность» (accountability) в сфере публичного управления Австралии, выявляются его составляющие, выявляется круг субъектов подотчетности

Ключевые слова и фразы: подотчетность, публичная администрация, государственное управление

Качество государственного правления является одной из основных целей в развитых государствах. Степень внимания к данной категории в Австралийском Союзе является колоссальной, что подтверждается непрекращающейся реформой в публичном секторе данного государства, центральным направлением которой является усиление подотчетности (accountability) государственного аппарата.

В публичном секторе термин «подотчетность» выходит за пределы категории «обязанности отчитываться за свои действия»¹.

Термин «управление публичным сектором» (*public sector governance*) на федеральном уровне в Австралии включает в себя не только способы организации процесса управления, но также культуру, политику и направления развития управления, методы взаимодействия с различными заинтересованными лицами. Данная концепция раскрывает методологию того, каким образом организации публичного сектора выполняют свои обязательства по управлению в соответствии с принципами открытости, разумности и подотчетности в процессе принятия адми-

¹ Mulgan R. 'Accountability': An ever-expanding concept? // Public Administration. 2000. Vol. 78(3). P. 555.

нистративных решений, предоставляя консультации по вопросам политики, при разработке и осуществлении программ².

На федеральном уровне в Австралии отсутствует единый всеобъемлющий правительственный документ, регламентирующий организацию процесса управления. Напротив, его элементы находят отражение в законах, правилах и судебных решениях. Законодательство является важным, но не единственным элементом обеспечения подотчетности, посредством которого устанавливаются стандарты поведения и обязанность отчитываться.

В основе управления публичным сектором в Австралии лежат следующие принципы: подотчетность, открытость, честность, контроль, лидерство и эффективность.

Подотчетность (*accountability*) представляет собой процесс, в соответствии с которым организации публичного сектора и их должностные лица несут ответственность за решения и действия и являются объектом надлежащего внешнего контроля. Наилучшим образом подотчетность достигается, когда стороны имеют схожие представления об ответственности и занимают определенные позиции в структуре государственного управления. В сущности, подотчетность является обязательством по исполнению возложенной ответственности. Эта ответственность затрагивает ряд проблем, таких как ценности и этика управления, эффективное исполнение программ, и включает в себя ряд процессов.

Открытость (*transparency/openness*) обеспечивает, что заинтересованные лица и граждане могут знакомиться с процессами принятия решений и действиями организаций публичного сектора посредством проведения консультаций, распространения полной, достоверной информации.

Честность (*integrity*) основывается на порядочности и объективности и ее главными признаками являются высокие стандарты и подконтрольность государственных средств и ре-

² Australian National Audit Office. Public Sector Governance. Vol. 1. 2003, Better Practice Guide – Framework, Processes and Practices. July 2003.

сурсов, разумное и этичное управление. Данный элемент зависит от эффективности контроля, предусмотренного соответствующим нормативным актом (например, правилами поведения) и, в конечном счете, определяется профессионализмом и личными качествами отдельных служащих. Конкретное выражение принцип честности получает в процедурах принятия решений и отчетах о деятельности и финансах.

Принцип управления (контроля) (*stewardship*) означает, что все должностные лица несут ответственность по поручению народа. Ресурсы, которыми они владеют на началах доверительной собственности, не являются общедоступными. Таким образом, должностные лица являются распорядителями данных полномочий и ресурсов. По этой причине управление организациями публичного сектора должно осуществляться в целях поддержки и совершенствования их способности служить правительству и публичным интересам. В числе данных мер: финансовая устойчивость, рациональное управление ресурсами и способностями персонала и проч.

Принцип лидерства (*leadership*) направлен на исполнение организацией публичного сектора обязательства «хорошего управления» (*good governance*) и доверия со стороны всех, имеющих деловые отношения с органом публичной администрации.

Принцип эффективности (*efficiency*) можно охарактеризовать как наиболее выгодное использование ресурсов для осуществления целей органа управления с ориентацией на доказанные эффективные методы. В связи с этим принцип эффективности требует применения объективности и принципа заслуг. Например, должностные лица в процессе своей деятельности, в т.ч. при назначении на публичные должности, заключении договоров, представляя служащих к премированию или иному поощрению, обязаны основывать свои решения на заслугах соответствующих лиц.

Таковы основные фундаментальные принципы государственного управления в Австралии.

На протяжении двадцатого века административная ответственность за хорошее правительство (*good government*) в Австралийском Союзе возлагалась на центральные органы государственного управления, осуществляющие властные и управленческие полномочия на государственной службе Союза (с 1973 г. государственная служба Австралии). К центральным органам государственного управления относились предшественник Комиссии по государственной службе, Национальное бюро аудита Австралии, Казначейство, Департамент финансов и управления, Департамент Премьер-министра и Кабинета.

Кроме вышеперечисленных, в Австралии существует ряд учреждений, которым правительственные органы подотчетны либо обязаны предоставлять информацию о своей деятельности и/или о соответствии нормативным требованиям в целях эффективного государственного управления. Главными внешними учреждениями, которым подотчетны органы публичной администрации, являются: парламент Австралии, генеральный ревизор (несет ответственность пред парламентом за проведение финансового аудита и аудита результатов деятельности государственных органов Союза), омбудсмен Австралийского Союза, Уполномоченный по секретности (Privacy Commissioner), Трибунал по административным апелляциям (проводит независимый пересмотр широкого спектра административных решений, принятых правительством Австралии и некоторыми негосударственными организациями), Комиссия по ценным бумагам и инвестициям Австралии (Australian Securities and Investments Commission) (приводит в исполнение законы о финансовых услугах в целях защиты потребителей, инвесторов и кредиторов), суды (могут привлекаться для внешней проверки действий или решений государственных органов Австралии).

Однако концепции управления и подходы к публичной администрации (*public administration*) продолжают развиваться. Новая руководящая парадигма заключается в том, что хорошее управление приводит к балансу между снижением регулирования и предписаний с одной стороны, и повышением подотчетности, с другой. В данных условиях государственная служба

Австралии претерпевает непрекращающуюся реформу, сталкиваясь с необходимостью адаптации к быстрой перемене политики, сокращению сроков предоставления консультации, ориентации на клиента/покупателя, и в особенности, к высоким стандартам подотчетности.

В Австралии качество публичной службы поддерживается на высоком уровне. Традиционно в культуре Австралии предполагается, что государственная служба является политически пассивной, функционирующей в правовом поле для избранного народом правительства³. С момента образования федерации государственная служба функционировала в качестве центрального элемента в правительственной структуре и ее регулирование закреплено в Законе о публичной службе 1999 г. (Public Service Act 1999⁴), а также в разделе акта, посвященном ценностям публичной службы Австралии (Australian Public Service Values) и Кодексе поведения (Code of Conduct). Закон о публичной службе 1999 г. отражает попытки закрепить механизмы и способы административной подотчетности за прошедшее столетие. Среди закрепленных в акте новелл – ответственность руководителей органов публичной администрации за программы и их выполнение, значительный уклон на способность к реагированию (responsiveness) на запросы правительства, парламента и общества при поддержании традиционных этических ценностей публичной службы. Именно руководитель органа государственного управления непосредственно реализует принцип подотчетности, поскольку несет полную ответственность за управление вверенным органом, в т.ч. выступают в роли работодателя для поступающих на службу, и имеет обязательства по подотчетности, связанные с деятельностью и управлением ведомством.

³ Пункт 4 статьи 10 Закона о публичной службе Австралии 1999 года “Australian Public Service Values” (Ценности публичной службы Австралии).

⁴ Public Service Act 1999 (Закон о публичной службе 1999 года от 11 ноября 1999г.). № 147. 1999. Принят 11 ноября 1999 года. Вступил в силу 5 декабря 1999 года. Официальный сайт законодательства Австралийского Союза. URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00044> (дата обращения: 1 января 2014 г.).

Прозрачность и этичность управления в публичном секторе обеспечивает также **Комиссар по защите достойного поведения (Merit Protection Commissioner)**, уполномоченный парламентом страны осуществлять независимый внешний пересмотр действий, затрагивающих отдельных служащих публичной службы Австралии. Комиссар также вправе расследовать случаи предполагаемого нарушения Кодекса поведения публичной службы Австралии (раскрытие информации о недостатках либо злоупотреблениях в деятельности государственного органа⁵).

Генеральный ревизор (Auditor-General) также является важным участником процессов подотчетности публичного сектора, проводя независимый аудит эффективности и подотчетности публичного сектора в процессе реализации государственных программ, при оказании государственных услуг и проведении широкого спектра реформ публичного сектора.

С 1977 г. в Австралийском Союзе существует должность Омбудсмана, деятельность которого вносит существенный вклад в улучшение качества государственного управления. **Омбудсмен Австралийского Союза (Commonwealth Ombudsman)** обеспечивает достижение беспристрастного результата обжалования, а также стимулирует более качественное и справедливое исполнение должностных функций со стороны правительственных департаментов и агентств. В его полномочия входит проведение расследований по жалобам от лиц, считающих себя пострадавшими от несправедливых или необоснованных действий департамента или агентства. Не обладая компетенцией по изменению решений департамента или агентства, а также по выдаче инструкций персоналу, омбудсмен стремится разрешить спор путем переговоров, либо вправе представить официальные рекомендации в адрес высшего уровня государственного управления.

За последние двадцать пять лет в публичном секторе Австралии на федеральном уровне присутствовала тенденция

⁵ whistleblowing disclosure

передачи государственных функций (аутсорсингу) частному или негосударственному сектору. При этом следует отметить, что подобная передача функций не влечет передачу ответственности за исполнение данных функций с государственного органа, а также в целом подотчетность за предоставление государственных услуг. Несмотря на предусмотренную административным правом Австралии возможность доступа членов общества к участию в процессе принятия административных решений посредством консультаций, работы в общественных комиссиях и проч., сохраняется официальная подотчетность публичного сектора министрам, правительству и парламенту.

Таким образом, подотчетность в публичном секторе Австралии является принципом государственного управления, в соответствии с которым органы публичного управления имеют обязательства перед обществом в отношении ответственности за результаты деятельности соответствующего органа. Подотчетность является неотъемлемым элементом хорошего правительства и обеспечивается рядом специальных институтов, как специализированных правительственных органов, так и внешних учреждений, не входящих в структуру правительства. Будучи динамически развивающейся системой, публичная администрация Австралии постоянно сталкивается с новыми стандартами подотчетности.

Литература

1. Public Service Act 1999 (Закон о публичной службе 1999 года от 11 ноября 1999г.). № 147, 1999. Принят 11 ноября 1999 года. Вступил в силу 5 декабря 1999 года. Официальный сайт законодательства Австралийского Союза. URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00044> (дата обращения: 1 января 2014 г.).
2. Australian National Audit Office. Public Sector Governance. Vol. 1. 2003, Better Practice Guide – Framework, Processes and Practices. July 2003.
3. Jacobs K., Jones K. The Path of Parliamentary Accountability // 2010 Asia Pacific Interdisciplinary Research in Accounting.
4. Mulgan R. 'Accountability': An ever-expanding concept? // Public Administration. 2000. Vol. 78(3).