

Уклонение российских чиновников от принятия решений: формы и последствия

Е.А. ГЛУХОВ, кандидат юридических наук

E-mail: evgenijgluhov@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-7212-8156

Военный университет Минобороны России, Москва

Аннотация. В статье рассматривается феномен уклонения руководителей исполнительных органов государственной и муниципальной власти РФ от принятия управленческих решений. Анализ законодательства и материалов судебной практики позволяет выявить дисфункции управленческой деятельности, причины и условия, им способствующие. Вскрываются бюрократические деформации аппарата управления органов власти в вопросах согласования, оформления будущих решений и затягивания сроков их принятия. При этом установлено, что оценка качества исполнения должностных обязанностей аппаратом органа публичной власти слабо зависит от эффективности деятельности этого органа. Обоснована взаимосвязь подробной регламентации деятельности всех членов бюрократического аппарата власти с ухудшением его результативности в части принятия законных и эффективных решений. Автор предлагает оптимизировать критерии оценки публичных должностных лиц, в частности, путем предоставления руководителям права отходить от требований внутренних алгоритмов деятельности в целях ускорения принятия решений, если при этом не причиняется вред третьим лицам.

Ключевые слова: принятие решений; эффективность деятельности; делегирование полномочий; делопроизводство; бюрократизм; дефекты управления; аппарат власти

JEL: D73, D81, J53, K41, M14

«Цена власти – ответственность».

Уинстон Черчилль

Введение

В последние годы издано довольно много учебной и научной литературы, где раскрываются алгоритмы принятия управленческих решений для различных коммерческих структур, даются рекомендации по повышению эффективности деятельности в ракурсе развития конкретных бизнес-проектов. Управленческая же деятельность должностных лиц в органах публичной власти значительно отличается и от таковой в бизнесе – отсутствием целей получения прибыли, и от некоммерческих организаций –

строгой внутренней регламентацией. В отечественной научной литературе публичное администрирование проиллюстрировано весьма скудно, особенно дискреционная деятельность руководящего состава по принятию решений.

Принятие решений – одна из важнейших функций руководителя в процессе управления. Существуют разные дефиниции управленческих решений. В самом общем виде – это процесс и результат выбора цели и оптимальных способов её достижения [Федорук, 2021. С. 114–118]. Исходя из этого, можно трактовать решение в широком смысле – как процесс его принятия, и в узком – как результат этого процесса. В настоящей статье будем рассматривать управленческое решение в его широкой трактовке.

Важной особенностью процесса управления является юридическое оформление управленческих решений. Поэтому для лучшей иллюстрации заявленной темы сузим предмет рассмотрения лишь до решений, оформленных в письменном виде (в виде резолюций, приказов, писем и т.п.). Такого рода решения проще отслеживать, анализировать, они зафиксированы, и, что самое важное в ракурсе настоящей статьи, – чиновнику¹ гораздо труднее уклониться от ответственности за свою резолюцию, нежели за вербальные команды.

Труд руководителя большей частью характеризуется его умением принимать взвешенные, эффективные решения и обеспечить их реализацию. Способность делать это адекватно и быстро свидетельствует о его высокой компетентности.

Одним из важнейших условий эффективности принимаемых решений является их властность и полномочность. Именно они придают решениям силу, способность изменять общественные отношения и при необходимости использовать принуждение.

Организационные проблемы принятия управленческих решений

Во многом длительность процесса принятия решения зависит от того, необходимо ли чиновнику самому его формулировать, либо он вправе получить мнение специалистов. Во втором случае руководителю остается лишь одобрить или не одобрить

¹ Здесь и далее в настоящей статье под термином «чиновник» понимается публичное должностное лицо любых органов государственной и муниципальной власти, обладающее властными полномочиями.

подготовленный подчиненными проект. Второй вариант предпочтительней для руководителя уже потому, что положение обязывает его быть многозадачным [Emsley, 2003]. Следует признать, что руководитель не в состоянии единолично решать все управленческие проблемы, даже непосредственно входящие в круг его обязанностей, поскольку их слишком много, они разнообразны и специфичны, а его знания, опыт и время ограничены².

В условиях разделения труда и циркулирования управленческой информации по вертикали, как это установлено в бюрократических структурах, практически любую информацию (документ) можно отправить для изучения и выработки предварительного решения подчиненному, в сферу деятельности которого входит поступивший вопрос. Это позволяет уменьшить фактор риска в виде недостатка информации по сути вопроса и учесть мнение специалиста.

Принятие рационального решения руководителем возможно только тогда, когда необходимая для этого информация релевантна и достоверна, представлена ему в удобовоспринимаемом виде, с учетом принципа необходимости и достаточности. Естественно, анализ информации, согласование, расчеты, подготовку и оформление проекта решения готовят подчиненные. Но оценивать и подписывать представленный документ, содержащий итоговое решение вопроса, приходится самому руководителю, поскольку никто иной не наделен такими полномочиями.

Согласно ст. 53 ГК РФ юридическое лицо, в том числе орган публичной власти, реализует гражданские права и обязанности через свои органы управления. Именно руководитель учреждения указывается в ЕГРЮЛ как лицо, действующее от имени организации без доверенности³, только с его подписью служебные документы приобретают силу.

Ввиду чрезвычайно широкого спектра вопросов, входящих в компетенцию современного руководителя, он не может считаться профессионалом в каждом из них, особенно – во второстепенных, непрофильных сферах. Так, руководитель территориального налогового органа, к примеру, не является

² Згонник Л. В. Организационное поведение: учебник. М.: Дашков и К., 2019.

³ Пп. «л» п. 1 ст. 5 Федерального закона от 8.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Российская газета. 2001. 10 августа.

специалистом в области противопожарной безопасности, организации госзакупок, ведения воинского учета работников, исполнения санитарно-эпидемиологических правил и т.д. Таким образом, имеет место несовпадение сфер деятельности, в которых руководитель, с одной стороны, компетентен в силу своих образовательных знаний и навыков, квалификации и опыта работы; с другой – должен принимать решения и нести за них юридическую ответственность. Это особенно актуально для руководителей, назначенных на должность по системе личных связей, пришедших в возглавляемую структуру со стороны, ранее не работавших по данному направлению [Корякин, 2008].

Помимо реализации функций возглавляемого органа власти, любой руководитель на государственной или муниципальной службе занимается внутренним управлением: вопросами приема на работу и увольнения, ведения дисциплинарной практики, премирования, реализации социальных гарантий, заключением хозяйственных договоров и т.п. Такого рода решения уже не производны от функции возглавляемого органа, а направлены на самообеспечение аппарата власти.

В органах публичной власти рано или поздно возникает ситуация, когда руководитель должен принять решение в той сфере, где, с одной стороны, он лично не компетентен, с другой – его ошибка может повлечь серьезные негативные последствия организационного или репутационного характера для него же. Это может быть, например, отмена принятого решения судом или вышестоящим органом, дисциплинарное взыскание (причем не только за неверное решение, но и за обстановку в возглавляемом коллективе, допущение критической или конфликтной ситуации) и пр., вплоть до отстранения от занимаемой должности и привлечения к юридической ответственности.

В социологии подмечено, что большинство контуров обратной связи между результатами работы сотрудника и применяемыми к нему стимулами прямо предусматривают наказание за ошибку, то есть за естественные последствия рискованных решений, и обычно не содержат норм, стимулирующих индивидуальный риск [Носенко, 2013].

Естественно, руководители вполне осознают данную проблему и возможные негативные последствия, поэтому стараются не принимать опасных решений, или, по крайней мере, не брать

всю ответственность на себя: 38,9% опрошенных государственных служащих признаются, что не проявляют инициативы и самостоятельности, не берут и не желают брать на себя ответственность, работают исключительно по указкам вышестоящего начальника [Турчинов и др., 2011. С. 20]. Это подтверждают и научные исследования [Локян, 2016] и материалы судебной практики. Так, в одном из рассмотренных Верховным Судом России дел установлено, что департамент городского имущества г. Москвы попросту проигнорировал обращение одного из арендаторов о выкупе арендуемого имущества, не отвечая на предложения никаким образом⁴. Мотивы бездействия судом не выяснялись, но важно, что деяние было сознательным.

Проведенный автором в 2019–2020 гг. социологический опрос также подтверждает стремление некоторой части ответственных лиц уклониться от принятия решений. Опрос был проведен среди руководителей кадровых и воспитательных подразделений МВД России и Росгвардии из различных регионов РФ, проходящих повышение квалификации в ведомственных вузах г. Санкт-Петербурга, его результаты отражены в таблице.

**Данные опроса должностных лиц
из структурных подразделений территориальных
органов МВД России и Росгвардии, чел. (%)**

№ п/п	Вопрос анкеты	Положительный ответ	Отрицательный ответ	«Затрудняюсь ответить»
1	Уклонялись ли вы от принятия управленческого решения?	63 (82%)	8 (10%)	6 (8%)
2	Случалось ли вам быть очевидцем уклонения старшего начальника от принятия решения?	75 (97%)	0	2 (2,5%)
3	Влияло ли уклонение от принятия решения или задержка его принятия на права граждан и организаций?	71 (92,5%)	4 (5%)	2 (2,5%)
4	Применялись ли дисциплинарные санкции к лицу, принявшему неверное (по мнению старшего руководителя) решение?	44 (57%)	19 (25%)	14 (18%)
5	Заинтересован ли руководитель принять эффективное решение, если для этого необходимо будет отступить от требований регламента деятельности?	6 (8%)	58 (75%)	13 (17%)

⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 11.08.2020 № 305-ЭС20–1341 по делу № А40–167000/2016 [Эл. ресурс] URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/750e0461-d981-4acb-baa6-7bfe9e4aa6f4/31495bdf-beb7-4cde-8831-8d08813a30b1/A40-167000-2016_20200811_Opreделение.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 20.10.2021).

В целом, следует признать **наличие тенденции к уклонению от принятия решений у некоторой части руководящего состава** исполнительных органов власти. Естественно, не каждый служащий и не в любой ситуации это делает. Однако такого рода дефекты имеют место, и они недостаточно изучены в науке.

Напомним, что органы исполнительной власти как раз и создаются для осуществления управленческой деятельности и обязаны в лице своих должностных лиц реагировать на поступающие сигналы в ходе регулирования общественных отношений. Как суд не может оставить без рассмотрения жалобу по мотиву отсутствия подкованного в поставленном споре судьи, так и чиновник не имеет права уклониться от принятия решения, ссылаясь на свою некомпетентность, сложность ситуации или страх наказания. Иначе возникает резонный вопрос об эффективности работы аппарата власти и необходимости его содержания за государственный счет.

Уклоняясь от принятия решений, чиновник не только не исполняет свои обязанности, но и наносит вред тем общественным отношениям, которые должен регулировать. Фактически речь идет о злоупотреблении правом. О серьезности и насущности проблематики свидетельствует внесение законодателем в нормы ряда статей КоАП РФ в качестве объективной стороны правонарушения уклонение должностного лица от выполнения возложенной на него обязанности по принятию решений (ст. 5.27, 5.63, 7.32 и др.).

Тем не менее большая часть таких нарушений не криминализована в ракурсе уголовных или административных деликтов. Явное бездействие должностного лица чаще всего влечет лишь дисциплинарную ответственность, да и то не всегда. Но и она наступает не автоматически, а лишь при выполнении нескольких условий: установления нарушения законодательства, доведения этой информации до старшего начальника и желании последнего наказать подчиненного. Естественно, все три условия выполняются лишь иногда, позволяя чиновникам оставаться безнаказанными за пренебрежение своими обязанностями.

Более того, оснований для привлечения к ответственности не будет, если переложить бремя принятия решения на других лиц. Поэтому проблемным вопросом в настоящее время является выявление такого рода лазеек для чиновничьего бездействия

в целях его пресечения и повышения качества публичного управления в целом.

Проанализируем основные методы, с помощью которых современные российские чиновники уклоняются от принятия предусмотренных их полномочиями управленческих решений.

Делегирование полномочий и ответственности

Суть делегирования сводится к передаче принадлежащих по должности прав и (или) обязанностей иному лицу (обычно по функциональному признаку), которое получает право действовать самостоятельно от имени передавшего полномочия лица и/или представляемого им органа власти. Не является исключением и функция подготовки, экспертной оценки и оформления проектов решений.

Не секрет, что многие решения готовятся подчиненными, а начальник лишь одобряет их либо корректирует. Делегирование полномочий здесь основывается на принципе рационального разделения труда, возникающего в результате необходимой специализации деятельности. В обоснование такого подхода обычно приводят сфокусированность руководителя на стратегических вопросах присущей лично ему компетенции и нецелесообразность его отвлечения на рутинную работу, даже управленческого характера. Основная функция руководителя интегративная [Drummond, 1991], он не может лично выполнить все возложенные на возглавляемую структуру задачи, поэтому разделяет их между подчиненными, оставляя за собой общее руководство и контроль исполнения. Правомочие по распределению обязанностей нормативно закреплено для многих руководителей органов власти. Их задача в том и заключается, чтобы направлять поток информации и целеуказания между своими подчиненными в различных уровнях иерархии [Fussell, 1989. P. 352].

В некоторых сферах руководители на местах сами вынуждены действовать в силу переданных им вышестоящим руководством полномочий (например, на основании приказа или доверенности). Такие полномочия они не вправе самостоятельно передавать иным лицам без одобрения их первоначального распорядителя. Некоторые полномочия принадлежат только руководителю и не могут быть делегированы. Как правило, это касается важнейших функций либо тех, которые возложены на руководителя

нормативными правовыми актами (например, право подписи приказов, некоторых финансовых документов, прием на работу и увольнение с работы, контроль результатов деятельности организации и ее сотрудников, стратегическое планирование).

Конечно, не существует нормативного запрета руководителю самому заняться мелкими вопросами, входящими в сферу функций возглавляемого органа (разработать ответ на обращение, должностные инструкции и пр.), но это, скорее, исключение из правил. Современные руководители вынуждены ежедневно подписывать десятки, если не сотни документов разного объема и содержания. Это может быть входящая и исходящая корреспонденция, внутренние распоряжения, финансовые, кадровые, производственные, планирующие, отчетные документы, акты проверок, запросы правоохранительных органов и ответы на них и пр. Даже на то, чтобы просто вдумчиво прочесть всю эту кипу бумаг, требуется много времени и сосредоточения внимания.

Поэтому, как правило, рутинная подготовка документации перепоручается подчиненным. Руководитель лишь проверяет качество представленного на подпись документа по наличию виз согласований, не пытаясь глубоко вникнуть в его суть и тонкости, доверяя в этом плане своей команде – авторам проекта документа и согласовавшим лицам [Топон, 2008]. В свою очередь, узкая специализация и исключительное обладание всей полной информацией по заданному вопросу позволяет бюрократии манипулировать руководством, преподнося ему только нужную информацию, информацию в нужном свете или в выгодный момент времени [Матвеев, 2005. С. 144].

Конечно, руководитель может отвергнуть предлагаемый подчиненным вариант документа, задать тому иное направление для оформления окончательного решения. Но если указанная тенденция будет превалировать, возникают резонные сомнения в компетенции подчиненных.

Вместе с тем следует различать ответственность за подпись документов, содержащих управленческие решения (приказы, договоры, письма, и т.п.), и за их подготовку, оформление и согласование. Исполнители проектов решений отвечают за качество их подготовки и обоснованность содержания только перед своим руководством, так как их продукция (проекты решений) не порождает прав и обязанностей третьих лиц без подписи шефа.

За подписанный же документ (его достоверность, соответствие закону и пр.) отвечает подписавший, а не исполнитель проекта. Распорядительные документы, выходящие за подписью должностного лица, обязательны вне зависимости от наличия/отсутствия их предварительной экспертизы и различных согласований.

Важно отметить, что руководитель вправе не только поручить подчиненному подготовить проект конкретного документа или решения, но и делегировать полномочия по систематическому рассмотрению какого-либо вопроса (круга вопросов) и принятия по нему (по ним) решений, в том числе с правом подписи документов. В этом случае вместе с полномочиями делегируется и ответственность за принятые от имени властного субъекта решения⁵.

Показательным в этом ракурсе представляется одно из определений Московского городского суда. Из материалов дела следует, что руководитель областного департамента по строительству и архитектуре П. наделила своего заместителя Б. правом подписи документов о приемке выполненных строительно-монтажных работ. В рамках этих полномочий Б. подписал акты приемки и справку о стоимости выполненных работ, но не отразил в них установку не предусмотренного техническим заданием более дешевого оборудования. В результате бюджету области был нанесен ущерб в размере свыше 6 млн руб. Правоохранительными органами действия Б. были квалифицированы по ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность), он привлечен к полной материальной ответственности⁶.

Не так давно в СМИ был обнародован материал о возбуждении уголовного дела в отношении заместителя министра строительства Самарской области А.М., который, скорее всего, стал заложником ситуации. В последний день срока, когда было необходимо подписать отчет о вводе в эксплуатацию построен-

⁵ Так, например, рассмотрение обращений граждан, поступивших на имя руководителя органа исполнительной власти, может осуществляться уполномоченными сотрудниками аппарата. В этом случае в направленном заявителю ответе, как правило, указывается, что его обращение рассмотрено таким-то должностным лицом по поручению руководителя.

⁶ Апелляционное определение Московского городского суда от 24.08.2018 по делу № 33–37051/2018. [Эл. ресурс] URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/9be6064a-d337-45cc-998b-3498572d7642?caseNumber=33-37051> (дата обращения: 20.10.2021).

ных на средства федерального бюджета детских садов, глава министерства уехал в командировку, а его заместитель ушла в отпуск. В результате исполняющим обязанности министра оказался А. М. Именно он и подписал (возможно, был вынужден подписать) документы в срочном порядке, до получения необходимых заключений государственного строительного надзора, за что впоследствии и поплатился⁷.

Как видим, делегирование полномочий с правом подписи документов повлекло и передачу юридической ответственности. Именно тот, чья подпись стоит на документе, будет отвечать за причиненный властным решением вред. И хотя штатный руководитель, делегировавший полномочия некомпетентному сотруднику, либо не контролировавший процесс исполнения переданных полномочий, тоже виновен в сложившейся ситуации, его ответственность будет гораздо мягче.

Перекалывание ответственности путем пересылки документа

В отличие от делегирования полномочий, которое возможно лишь в отношении подчиненных, здесь идет речь о перенаправлении документа в сторонние организации или органы власти. В социологии этот подход именуется избеганием и подразумевает уход от проблемы, или игнорирование ее путем перекалывания ответственности за решение на другого, отсрочки решения и т.п.⁸.

Объясняется это стремлением некоторых чиновников действовать не столько в интересах государства или общества, сколько оппортунистически – в корпоративных интересах своего подразделения или личных интересах лояльности начальству и отсутствия проблем в карьере [Братченко, 2021. С. 25]. Кроме того, никому не хочется оказаться виноватым, зная, что правильность принятого решения оценивается субъективно старшим руководителем или исходя из политической конъюнктуры [Пальцев, 2021].

Проблема эта широко распространена в органах исполнительной власти, и многими из руководителей осознается. Так, в одном из распоряжений МВД России констатируется: «Зачастую

⁷ Самедова С. Замминистра строительства региона заподозрили в служебном подлоге // Коммерсантъ (Самара). 2021. 20 янв.

⁸ Полушкина Т. М., Коваленко Е. Г., Якимова О. Ю. Социология управления: учеб. пособие. М.: Академия естествознания, 2013. С. 282.

отсутствует должное взаимодействие между подразделениями Министерства, отмечается неоправданное перекалывание ответственности друг на друга»⁹. Несамостоятельность региональных властей в вопросах принятия решений в борьбе с эпидемией COVID-19 и желание переложить ответственность на федеральный центр стали объектом критики Президента РФ¹⁰.

Лоуренс Питер, рассуждая о достижении сотрудниками пределов компетентности, описывает «синдром конечной остановки». Этот термин означает подмену деятельности, ориентированной на результат, симуляцией бурной деятельности, когда работа осуществляется ради самой работы и отчасти ради любования своим начальственным положением, а достижение положительного эффекта становится не важным.

Одним из признаков такой деятельности Л. Питер называет как раз желание руководителя избавиться от требующих принятия решений бумаг, осуществляя «выбросы вниз, вверх и наружу». При «выбросе вниз» требующие решений документы направляются подчиненному с резолюцией «Не беспокойте меня такими пустяками», и тот вынужден самостоятельно решать вопрос, который реально находится вне его компетенции. Для «выброса вверх» необходимо обнаружить в рассматриваемом вопросе хотя бы крохотную зацепку, которая оправдывает передачу решения высшим инстанциям. «Выброс наружу» сводится к тому, чтобы организовать комиссию и следовать решению большинства ее членов [Peter, Hull, 1969].

Использование в качестве способа уклонения от принятия решения предварительного одобрения старшего начальника обусловлено не только стремлением подчиненных сбросить с себя бремя ответственности, но и сложившей в России практикой недоверия и дальнего контроля со стороны руководства. Это может привести к неоправданным и существенным потерям

⁹ Распоряжение МВД РФ от 18.04.2006 № 1/2859 «О неотложных мерах по улучшению нормотворческой работы в центральном аппарате МВД России» // Организация правовой работы в системе МВД России. Сборник правовых актов и методических документов. Том I, М., 2006.

¹⁰ Путин предостерег от невыполнения в срок мер по борьбе с коронавирусом // Информационное агентство RNS URL: <https://rns.online/society/Putin-predostereg-ot-nevypolneniya-v-srok-mer-po-borbe-s-koronavirusom-2020-04-13> (дата обращения: 22.09.2021).

времени на принятие решений, особенно, если «выброс вверх» будет использоваться на каждом уровне управленческой иерархии.

Что касается передачи документа, и, соответственно, принятия решения коллегиальному органу (комиссии), следует отметить следующее. Во-первых, в большинстве случаев члены комиссий прямо или косвенно зависимы от того руководителя, который передал им на рассмотрение документ (подчинены, подконтрольны или им же назначены), и тот имеет возможность их «руками» вынести удобное для себя решение. Во-вторых, даже если решение коллегиального органа впоследствии санкционируется руководителем организации, оно все равно приобретает большой вес, скреплено большим количеством подписей, а ответственность за него уже распределяется на всех членов комиссии.

«Выброс наружу», как правило, осуществляется под предлогом получения от сторонней организации заключения, согласования, оценки планируемого решения и т.п. Например, за 2019 г. более 28% обращений в органы прокуратуры были перенаправлены в иные органы государственного контроля (надзора), следствия и дознания, хотя в большинстве случаев сами прокурорские работники могли принять решение по данным обращениям [Глухов, 2021].

Одна из причин описанного отношения чиновников к процедуре перекладывания ответственности – профессиональная деформация в мотивационно-ценностной сфере, когда служащий теряет верное представление о нравственном смысле своих действий, и как следствие, не считает зазорным переложить опасное решение на других [Проклов, 2009]. Положение усугубляется тем, что в бюрократических организациях отсутствует объективный механизм выявления, анализа и ранжирования реальных и потенциальных проблем, определения приоритетов в деле их решения, оптимальных сроков, применяемых методов.

Затягивание процесса согласования

Большое значение для качества исполнения решения играет взаимодействие между участниками, задействованными в его планировании и реализации. Поэтому желательно заранее организовать учет мнений по планируемому решению, как внутри организации (внутреннее согласование), так и за ее пределами (внешнее согласование).

В соответствии с п. 4.1 Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях¹¹ согласование проекта документа проводится до его подписания руководителем в целях оценки его соответствия законодательству РФ, нормативным актам организации, качества и эффективности предлагаемого решения. В ходе согласования обеспечивается анализ экономических и организационных факторов, влияющих на принятие и реализацию решения, от всех задействованных в реализации лиц добиваются скоординированности действий в будущем. Важной задачей согласования является минимизация априорных рисков с позиций согласованности ресурсов и затрат, затрат и результатов, затрат разного вида между собой и т.п. [Максуров, 2010]. Конструктивные разногласия и обсуждение сомнений относительно будущих решений с большей вероятностью приводят к успеху [Kahneman et al., 2011].

Если на согласование представлен письменный документ, согласовывающие лица выражают свое мнение по нему также письменно в виде проставления визы – положительной (при отсутствии замечаний) либо отрицательной (при наличии замечаний и их выражении). Количество согласовывающих инстанций зависит от вида документа, сути предлагаемого решения. Проекты приказов, например, согласовываются с юристами; документы, требующие финансового обеспечения – с должностными лицами финансовой службы; распоряжения о представлении донесений, докладов, – с держателями отчетности по данному вопросу и т.п.¹².

Как правило, отсутствие визы согласовывающего лица влечет запрет на представление такого документа на подпись руководителю. Таким образом, стадия согласования выступает своеобразным фильтром для недостаточно подготовленных документов, которые должны возвращаться на доработку их инициатору или отклоняться. В теории процесс согласования решений предназначен для повышения их качества и тем самым полезен руководителю.

¹¹ Утверждена приказом Росархива от 11.04.2018 № 44. [Эл. ресурс]. URL: <https://sudact.ru/law/prikaz-rosarkhiva-ot-11042018-n-44-ob/prikaz/> (дата обращения: 20.10.2021).

¹² Такие требования для воинских должностных лиц, например, установлены п. 22 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации, утв. одноименным приказом Минобороны России от 03.12.2015 № 717.

Вместе с тем из механизма отладки и повышения качества принимаемого решения согласование может быть превращено в ритуальную процедуру [Виташов, 2021. С. 21], связанную с оттягиванием сроков принятия решения.

Во-первых, само по себе согласование подразумевает потерю времени на ознакомление с документом, выражение замечаний, если понадобится – переработку документа и повторное представление его согласовывающим инстанциям. Так, в сфере строительства и землеустройства срок прохождения разрешительных процедур может составлять около года, что сопоставимо со сроком самого строительства.

Теория процессного управления [Ляндау, Стасевич, 2015], основанная на построении связей участников организации по горизонтали и ориентированная на клиента, уже более 40 лет применяется в бизнесе, но чрезвычайно скудно реализуется в большинстве органов власти нашей страны. Поэтому должностные лица структурных органов, на которых возложены обязанности по согласованию документа, довольно часто осознанно и неосознанно тормозят его движение. Ведь им предоставлены полномочия потребовать от инициатора проекта представить дополнительные материалы, обосновать необходимость принимаемого решения, продлить установленный срок согласования в зависимости от объема и содержания документа, отклонить проект документа даже по формальным причинам.

Кроме того, отрицательная виза любого из согласовывающих лиц означает необходимость переработки проекта документа для устранения выявленных недостатков. Причем замечания могут быть высказаны не одной согласующей инстанцией, а несколькими, и не сразу, а поочередно, что вынуждает исполнителя перерабатывать исходный документ несколько раз (при последовательном маршруте согласования). При этом каждая следующая инстанция вправе не принимать к рассмотрению проект документа до тех пор, пока не завершён предыдущий этап согласования. В итоге существенно удлиняется общая процедура подписания документа управомоченным лицом.

Во-вторых, если речь идет о согласовании внутри организации, визирующие документ эксперты, помимо всего прочего, нередко понимают ожидания руководителя и стараются им соответствовать [Сунгуров, 2017]. Если руководитель не хочет принимать положительное решение по документу, его подчи-

ненный-эксперт с удвоенным рвением будет выискивать в нем недостатки и слабые места, чтобы дать отрицательный отзыв.

Кроме того, у некоторых чиновников выуживание хотя бы мелких дефектов в чужой работе считается доказательством добросовестного и внимательного отношения к порученному делу, свидетельствует о качестве их личной работы. Поэтому весьма срочный документ может быть возвращен на доработку ввиду несоблюдения установленных требований к оформлению (размера отступов и полей, вида и размера шрифта), пропущенной запятой, опечатки и т.п.

Следует признать и то, что конформистское поведение бюрократа нацелено в первую очередь на внушение руководителю своей нужности, преданности, незаменимости¹³. Это подтверждают и социологические опросы: лишь около 13% государственных служащих при принятии управленческих решений руководствуются, прежде всего, интересами общества, остальные – корпоративными или ведомственными интересами [Кравченко, 2012].

В-третьих, многие должностные лица согласовывающих инстанций стремятся выполнить свою работу с помощью набора формальных стандартизованных приемов и методов, избавляющих от необходимости анализировать конкретные ситуации. Под эгидой качественной отработки вопроса они могут давать правильные по сути, однако чрезвычайно мелкие замечания, на исполнение которых требуется время.

Как в двигателе внутреннего сгорания есть потери мощности на трение, нагревание, износ поверхностей, так и в аппарате управления происходят потери эффективности из-за несогласованности, раздробленности его элементов. Отдельные чиновники «тянут одеяло на себя», не задумываясь о влиянии своих действий на выполнение общей главной задачи организации. И чем подробнее, детализированнее документ, тем больше времени тратится на его составление, согласование, доработку, тем дольше нужное решение не принимается [Глухов, 2015. С. 104–110].

В-четвертых, и на это автор рекомендует обратить самое пристальное внимание, – запустить длительную машину согласования внутри организации может и сам руководитель, тем самым расчитывая избежать единоличной ответственности и/или затянуть

¹³ Щербаченко М. Л. Краткий курс научного карьеризма. Пособие для молодого чиновника. М., 2014. С. 8.

принятие решения. Вместо отдачи распоряжения на месте он поручает оформить письменную справку и отдать ее в делопроизводство, например.

Не секрет, что многие документы, требующие реакции, не нравятся руководителям из-за возможных негативных последствий: наказания за неверно принятое решение, расшатывания его позиции и авторитета, необходимости «выносить сор из избы»; они могут выявить его некомпетентность либо нелояльность к старшему начальству, требуют совершения действий, не вписывающихся в корпоративную практику и т.п. Отсрочка дает возможность чиновнику выяснить позицию старшего руководства, контролирующих и надзорных органов, подготовиться к защите своей позиции. Кроме того, пока суд да дело, инициатор документа может и сам отказаться от идеи получения решения по данному вопросу.

Согласно приписываемого Паркинсону «закону задержки» [Parkinson, 2021], если есть способ отложить принятие важного решения, настоящий чиновник всегда им воспользуется. При малейшем сомнении он перекладывает эту ответственность на другого бюрократа, который в свою очередь постарается сделать то же самое. В результате решение, требующее срочности, долго не принимается, ожидая различных согласований. И даже если оно в итоге будет правильным, эта задержка сама по себе свидетельствует о снижении качества управленческого труда.

Нерешительность усугубляется, если чиновник сам осознает свою некомпетентность. Служащий такого типа может бесконечно взвешивать все «за» и «против», но не способен окончательно принять ту или иную точку зрения. Он обычно объясняет свое бездействие необходимостью предварительных согласований с другими специалистами, тянет до последнего, надеясь, пока кто-нибудь другой не примет нужного решения или пока проблема не разрешится «сама собой» [Глухов, 2016]. Иногда такая практика оказывается действенной, и бюрократ избавляется от необходимости принятия решения и возможного наказания за ошибку, неполное решение, отсутствие доклада о нём и т.п.

В-пятых, механизм согласования может быть запущен даже там, где оно вовсе не требуется, как говорится, на всякий случай. Инициировать его может не только руководитель, но и служащие аппарата. Особенно это верно в отношении внутренних документов. Выявляя возможные мелкие погрешности,

каждая согласующая инстанция повышает свою значимость в глазах начальства, статус среди сотрудников, нарабатывает неформальные связи, провоцирует коррупционные отношения. При такой схеме руководитель мог бы принять решение самостоятельно, что называется «на месте», но существует большая вероятность, что документ просто не дойдет до него вовремя, увязнув в трясине согласований подчиненных служб.

В бюрократической организации должностные лица (включая технических исполнителей низшего уровня) оказываются скованы таким количеством детализированных правил, инструкций и приказов, что нередко теряют представление о главной цели организации и связи с ней своих действий. Более того, даже понимая избыточность тех или иных согласований, они вынуждены требовать их наличия, «потому что таков порядок». Из-за преувеличения значимости стандартизованных правил, процедур и норм организация утрачивает гибкость в отношениях с внешней средой: граждане ощущают неадекватность реакции на свои запросы и требования, поскольку их проблемы решаются без учета сложившейся обстановки. Созданная в помощь руководителю делопроизводственная структура легко вырождается в педантократию; а рутина рождает формализм.

Пенять бюрократу на излишнюю придирчивость и формализм бесполезно – он в ответ ссылается на очередное правило или инструкцию. Формально он прав, а последствия его действий и их общественная полезность его мало интересуют. Стоит отметить и то, что должностная инструкция для любого чиновника гораздо важнее требований закона, которые он даже не всегда знает. При противоречиях между инструкцией и законодательством бюрократ руководствуется инструкцией, по ней же он и отчитывается перед вышестоящим начальством.

Для иллюстрации приведем интересный случай из судебной практики. Так, капитан полиции П. был уволен со службы якобы за прогул, хотя, по его утверждению, он был в отпуске. Ведь его непосредственный начальник завизировал поданный им рапорт на очередной отпуск и обещал отдать по команде. Но краевое руководство МВД в суде утверждало, что П. не имел оснований находиться в отпуске, поскольку рапорт был написан им «не по установленной форме» (не соответствовал образцу, разработанному управлением) и не был согласован заявителем в восьми служебных инстанциях. Права П. были восстановлены

судом, который пришел к выводу, что законодательство не предусматривает различного рода согласований рапортов об убытии в отпуск сотрудниками МВД, соответственно, никаких виновных действий П. совершено не было, а значит, уволен он был незаконно¹⁴.

Принято считать согласовывающие инстанции всего лишь помощниками руководителя в принятии решения, т.е. не самостоятельными субъектами системы управления, но это не совсем верно. На самом деле они имеют возможность не только задерживать прохождение документа, но и отказать в согласовании, что автоматически влечет и непринятие руководителем никакого решения по документу, т.е. по сути, отрицательный результат для его инициатора. Ответственность согласовывающих инстанций возможна лишь в редких случаях, когда их решение является самостоятельным и юридически значимым.

Так, в марте 2021 г. подобный случай был рассмотрен Верховным Судом РФ. Фабула дела состояла в том, что должностное лицо финансового органа не согласовало представленный проект приказа о выплате денежной компенсации военнослужащему за командировку и участие в боевых действиях, что привело к невыплате средств. Интересно, что согласование было внешним (за пределами организации), т.е. руководитель организации оформил проект приказа и направил на согласование, но без визы финансового органа денежная сумма выплате военнослужащему не подлежала. Поэтому иск был подан именно к согласовывающему органу. Суд занял сторону ответчика – согласовывающей инстанции, в выплате денежных средств отказал¹⁵.

Отметим, что судебный контроль за согласовывающими инстанциями возможен лишь в случаях, когда их решения касаются рассмотрения обращений граждан или оказания государственных (муниципальных) услуг¹⁶, экономических интересов третьих лиц.

¹⁴ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 10.11.2015 № 33–10066/2015 // Официальный сайт Алтайского краевого суда. [Эл. ресурс]. URL: https://kraevoy-alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1676140&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 20.05.2021).

¹⁵ Кассационное определение судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 25 марта 2021 г. № 224-КА21–5-К10. [Эл. ресурс]. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1979840 (дата обращения: 20.10.2021).

¹⁶ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010. 30 июля.

Если же на согласование направляется разработанный в самой организации документ, она выводится из сферы действий контроля правоохранительных органов.

Вышеописанные ситуации позволяют наглядно высветить не особо афишируемое полномочие бюрократического аппарата – «утопить» требующий решения документ в потоке согласований. «Искусство администратора в период застоя превратилось в искусство избегания ответственности. Назревшие решения не принимались, сроки срывались, а львиная доля рабочего времени уходила на выполнение процедур согласования, хотя экономический смысл этих процедур только один – повязав всех лиц, завизировавших решение, своеобразной круговой порукой, вывести их из-под бремени индивидуальной ответственности»¹⁷.

И если принятое «по сути» решение еще можно обжаловать заявителю, то процесс «консервации принятия решения» в дебрях согласований практически не подлежит обжалованию. Особенно если инициатором документа является не гражданин и нет конкретного лица, чьи права нарушаются бездействием аппарата власти. В такой атмосфере многие люди годами не могут решить простейшие жизненно важные задачи, которые бюрократия умело запутывает, превращая их в неразрешимые проблемы [Маленков, 2013].

Размытые формулировки как люфт в дискреции принятого решения

Поступивший на рассмотрение руководителю документ должен получить резолюцию, включающую решение (поручение) по документу, исполнителя (исполнителей), срок исполнения¹⁸, подпись и дату. В содержательной части резолюции могут быть указаны сведения, которые исполнитель может не знать или которые помогут ему в выполнении поручения.

¹⁷ Прохоров А. П. Русская модель управления. М.: Журнал эксперт, 2002. С. 148.

¹⁸ Если решение не требуется, а сроки исполнения типовые, указывается только исполнитель.

Важно, что формулировка поручения в любом случае не должна допускать ее двояких толкований¹⁹. Но так может быть только тогда, когда сам руководитель твердо знает, что он хочет получить от исполнителя. Если же он не уверен в характере будущего решения либо предпочитает передоверить разрешение поступивших вопросов подчиненным, его поручения могут носить неконкретный характер.

Резолюция дает право исполнителю совершать определенные действия, требовать помощи и взаимодействия от иных лиц организации. Однако, в отличие от делегирования полномочий, итоговое решение здесь де-юре должен принимать сам руководитель; а в отличие от направления документа на согласование, когда документ подлежит повторному рассмотрению руководителем, здесь документ уже считается рассмотренным, а решение – принятым в момент проставления резолюции.

Поясним, о чем идет речь на примерах судебной практики.

1. Военнослужащий обратился к командиру части с заявлением (рапортом) о выплате надбавки за квалификационную категорию «летчик третьего класса». На данном рапорте командир проставил резолюцию «установленным порядком», адресованную начальнику финансовой службы. Последний в свою очередь денежные средства заявителю не начислил, приказ об их выплате не подготовил, так как посчитал, что его требование не соответствует закону²⁰.

2. Военнослужащий обратился к командиру части с рапортом о направлении его на переподготовку перед увольнением. Командир наложил резолюцию: «Начальнику штаба: установленным порядком, – в дело, – в приказ», из которой невозможно установить, какое конкретно решение было принято²¹.

¹⁹ Пункт 2.43 Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях, утвержденной приказом Росархива от 11.04.2018 № 44. [Эл. ресурс]. URL: <https://sudact.ru/law/prikaz-rosarkhiva-ot-11042018-n-44-ob/prikaz/> (дата обращения: 20.10.2021).

²⁰ Решение Хабаровского гарнизонного военного суда от 28 мая 2013 г. по делу № 2–387/2013. [Эл. ресурс]. URL: https://habargvs-hbr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=134181845&delo_id=1540005&new=&text_number=1 (дата обращения: 20.10.2021).

²¹ Решение Благовещенского гарнизонного военного суда от 11 августа 2014 г. по делу № 2–47/2014. [Эл. ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/IZvy3nyQ1NmT/> (дата обращения: 20.10.2021).

В обоих случаях суды сочли действия руководителей, наложивших резолюцию «установленным порядком», незаконными, поскольку тем самым обращения заявителей, по сути, разрешены не были. Фактически они лишь напомнили подчиненным о необходимости соблюдения некой процессуальной формы, но что конкретно сделать, не указали.

Конечно, соблюдение определенного порядка действий может быть важно, но лишь в строго определенных сферах (привлечения к юридической ответственности, увольнения, выдачи документов и т.п.), но еще больше ситуаций, когда следование определенному порядку не обязательно. Да и сам процедурный порядок вторичен от принятого решения.

Фактически расплывчатыми формулировками резолюций руководители перекладывают функцию принятия решений на подчиненных, хотя эти подчиненные и не уполномочены разрешать данные проблемы.

Выводы

«В момент принятия решения самое лучшее, что можно сделать – это принять верное решение, хуже – принять ошибочное решение, и самое худшее – не принять никакого решения», – это высказывание приписывают Теодору Рузвельту. Согласитесь, что даже правильное по своей сути решение, принятое с опозданием, уже свидетельствует о снижении качества управления.

В отличие от коммерческих структур, государственные и муниципальные органы власти не нацелены на получение прибыли или расширение сферы сбыта услуг, эффективность их деятельности нельзя измерить экономическими показателями. Интеллектуальный труд чиновника нельзя оценить ни по количеству подписанных им документов, ни по времени, проведенному на службе.

Существующая система оценки качества деятельности должностных лиц органов власти, во-первых, во многом субъективна и зависит от мнения старшего начальника, а не потребителей произведенного им продукта – управленческого решения. Карьера чиновника может быть вполне успешной и при неудовлетворительных результатах деятельности его ведомства или курируемого направления деятельности. Во-вторых, преувеличенное значение в ней отдается выявленным недостаткам,

зафиксированным вышестоящими и надзорными органами (по постановлению судебных инстанций, актам прокурорского реагирования, проверкам по жалобам). При этом без должного учета и оценки остается деятельность, приводящая к положительным результатам: верно принятые органом власти решения, их оперативность и эффективность, социальный и ресурсный эффект.

Такой подход дает чиновникам неверные сигналы, стимулирует руководителей к отказу от самостоятельности из-за боязни совершить ошибку и страха наказания. Организация с подобного стиля руководством со временем превращается в механически работающую структуру, функционирующую безотносительно к запросам общества и государства, к достижениям прогресса и экономическим отношениям. Косность раз и навсегда принятых алгоритмов работы, не рассчитанных на нестандартные или новые жизненные ситуации, нежелание руководителей таких организаций проявлять разумную инициативу свидетельствуют о бюрократизации системы и неэффективности ее деятельности.

К сожалению, члены аппаратов управления органов власти зачастую не видят или не хотят замечать общее дело своей организации, пребывая в шорах узковедомственных инструкций, не стараются взаимодействовать друг с другом как команда, не отличают главное от второстепенного, перекладывают ответственность друг на друга. И если в результате указанного подхода насущные проблемы общества не решаются или решаются неэффективно, такие служащие не чувствуют в этом своей вины, так как формально ничего не нарушили. Нет оснований и для применения к ним юридических санкций.

В настоящей статье были проиллюстрированы методы уклонения публичных должностных лиц от выполнения одной из главных своих обязанностей – принятия управленческих решений. Причем в рамках действующей правовой системы чиновник может не нести за это юридической ответственности.

Учитывая, что нормы права создаются на основе обобщения предыдущего опыта, рассчитаны на некую усредненную ситуацию, автор полагает необходимым внесение в законодательство положений о том, что выявленное отклонение от установленных процедур должностными лицами органов публичной власти не должно в любом случае квалифицироваться как правонарушение. Такое *отклонение может не сопровождаться наказанием,*

если в результате него не наступило вреда интересам общества, государства или конкретного лица, а сами решения пошли на пользу делу. Здесь уместна аналогия с уголовно-правовой характеристикой обоснованного риска (ст. 41 УК РФ).

И наоборот, наказуемой (или, по крайней мере, негативно оцененной на официальном уровне), по мнению автора, должна быть бездеятельность должностного лица в атмосфере необходимости срочного принятия управленческого решения. В жизни возможны ситуации, когда регламенты позволяют чиновнику оттягивать время для принятия решений, т.е. бездействие формально не противоречит закону, однако может приводить к вредным последствиям. К таким случаям относятся, например, решения об оказании медицинской помощи, приведении в надлежащее состояние объектов социальной инфраструктуры, восстановлении нарушенных прав граждан и т.п.

Следует напомнить, что оптимальный результат не всегда требуется, часто достаточно просто «хорошего» [Hoffmann, 2020].

Литература

Братченко С. А. Качество государственного управления: теоретический, методологический и институциональный аспекты: Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2021. 55 с.

Виташов Д. С. Бюрократия без боли: новые практики госуправления. М.: Интеллектуальная литература, 2021. 272 с.

Глухов Е. А. Бюрократизм при рассмотрении обращений в органах прокуратуры // Мониторинг правоприменения. 2021. № 1. С. 55–60. DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-55-60.

Глухов Е. А. Планы ради планов ... или о содержании и объемах личного планирования // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 7. С. 104–110.

Глухов Е. А. Принцип Питера, или недостатки существующей системы продвижения по службе в военной организации // Право в Вооруженных Силах. 2016. № 11–12. С. 89–98.

Корякин В. М. «Командный» принцип военно-кадровой политики нуждается в правовой регламентации // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 8. С. 28–30.

Кравченко А. Г. Концепция сетевого управления государством в России // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. № 1. С. 48–50.

Ломян А. Б. Психологические факторы эффективного коммуникативного общения государственного служащего // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 2. С. 229–234.

Ляндау Ю. В., Стасевич Д. И. Теория процессного управления. М.: Инфра-М., 2015. 118 с.

Максуров А. А. Координационная практика юридических служб как фактор снижения рисков и неопределенности // Советник юриста. 2010. № 2. С. 61–64.

Маленков Ю. А. Теоретические основы трансформации современного государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2013. № 2. С. 113–129.

Матвеев В. В. Бюрократия и современная экономика // Вестник Удмуртского университета. 2005. № 3. С. 144–148.

Носенко А. А. Инновации и стимулирование персонала к риску // Вестник университета. 2013. № 2. С. 149–153.

Пальцев А. И. Синдром выученной беспомощности на службе у чиновника-дилетанта // Гуманитарные проблемы военного дела. 2021. № 1. С. 129–136.

Проклов О. В. Проблемы правовой и мотивационно-ценностной деформации в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 29–32.

Сунгуров А. Ю. Роль и функции экспертов в процессе принятия властных решений // Управленческое консультирование. 2017. № 6. С. 8–15. DOI: 10.22394/1726-1139-2017-6-8-15.

Турчинов А. И., Магомедов К. О., Кононенко Т. А. Социологический анализ проблем кадровой политики и управления персоналом в Российских организациях. Монография. М.: МАКС Пресс., 2011. 299 с.

Федорук Н. А. Управленческое решение и его место в системе управления // Актуальные научные исследования в современном мире. 2021. № 3–8. С. 114–118.

Drummond H. Are good leaders decisive? // Management Decision. 1991. Т. 29. № 7. Pp. 4–9. Doi: 10.1108/EUM00000000000075.

Emsley D. Multiple goals and managers' job-related tension and performance // Journal of managerial psychology. 2003. Т. 18. № 4. Pp. 345–356. Doi.10.1108/02683940310473091.

Fussell P. Wartime: Understanding and Behavior in the Second World War. Oxford University Press. 1989.

Hoffmann T. Heuristics in legal decision-making // Acta Baltica historiae et philosophiae scientiarum. Tallinn. 2020. Vol. 8. № 1. Pp. 62–71. Doi: 10.11590/abhps.2020.1.03.

Kahneman D., Lovallo D., Sibony O. Before You Make that Big Decision // Harvard business review. June. 2011. Pp. 50–60. Doi: 10.1080/10937400390208608.

Parkinson C. Northcote Parkinson's Law, and Other Studies in Administration. Dead Authors Society. March 15, 2021.

Peter L. J., Hull R. The Peter Principle: Why Things Always Go Wrong. New York. 1969.

Tonon J. M. The costs of speaking truth to power: how professionalism facilitates credible communication // Journal of Public Administration Research & Theory. 2008. Т. 18. № 2. Pp. 275–296.

Статья поступила 30.05.2021

Статья принята к публикации 14.09.2021

Для цитирования: Глухов Е. А. Уклонение российских чиновников от принятия решений: формы и последствия // ЭКО. 2022. № 1. С. 167–192. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2022-1-167-192

Summary

Glukhov, E. A., Cand. Sci.(Law), Military University of the Ministry of Defense of Russia, Moscow

Avoidance of Decision-making by Russian Officials: Forms and Consequences

Annotation. The paper deals with the phenomenon of avoidance by the heads of executive bodies of state and municipal authorities of the Russian Federation to make managerial decisions. Analysis of legislation and materials of judicial practice makes it possible to identify management dysfunctions, causes and conditions that contribute to them. The bureaucratic deformations of the administrative apparatus of the authorities in matters of coordination, registration of future decisions and delaying the timing of their adoption are revealed. At the same time, it is established that the assessment of the quality of the performance of official duties by the apparatus of a public authority hardly depends on the effectiveness of the activities of this body. The interrelation of the detailed regulation of the activities of all members of the bureaucratic apparatus of power with the deterioration of its effectiveness in terms of making legitimate and effective decisions is substantiated. The author suggests optimizing the criteria for evaluating public officials, in particular, by giving managers the right to depart from the requirements of internal algorithms of activity in order to speed up decision-making, if no harm is caused to third parties.

Keywords: *decision-making; performance efficiency; delegation of authority; office work; bureaucracy; management defects; apparatus of power*

References

- Bratchenko, S.A. (2021). *The quality of public administration: theoretical, methodological and institutional aspects: Scientific report*. Moscow: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 55 p.(In Russ.).
- Drummond, H. (1991). Are good leaders decisive? *Management Decision*. Vol. 29. No. 7. Pp. 4–9. Doi: 10.1108/EUM00000000000075.
- Emsley, D. (2003). Multiple goals and managers' job-related tension and performance. *Journal of managerial psychology*. Vol. 18. No. 4. Pp. 345–356. Doi.10.1108/02683940310473091.
- Fedoruk, N.A. (2021). Managerial decision and its place in the management system. *Current scientific research in the modern world*. No. 3–8. Pp. 114–118. (In Russ.).
- Fussell, P. (1989). *Wartime: Understanding and Behavior in the Second World War*. Oxford University Press.
- Glukhov, E.A. (2015). Plans for the sake of plans ... or about the content and scope of personal planning. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*. No. 7. Pp. 104–110. (In Russ.).
- Glukhov, E.A. (2016). Peter's principle, or the shortcomings of the existing system of promotion in a military organization. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*. No. 11–12. Pp. 89–98. (In Russ.).
- Glukhov, E.A. (2021). Bureaucracy when considering appeals in the prosecutor's office. *Monitoring of Law Enforcement Journal*. No. 1. Pp. 55–60. Doi: 10.21681/2226-0692-2021-1-55-60. (In Russ.).

Hoffmann, T. (2020). Heuristics in legal decision-making. *Acta Baltica historiae et philosophiae scientiarum*. Tallinn. Vol. 8, No. 1. Pp. 62–71. Doi: 10.11590/abhs.2020.1.03.

Kahneman, D., Lovallo, D., Sibony, O. (2011). Before You Make that Big Decision. *Harvard business review*. June. Pp. 50–60. Doi: 10.1080/10937400390208608.

Koryakin, V.M. (2008). The “command” principle of military personnel policy needs legal regulation. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*. No. 8. Pp. 28–30. (In Russ.).

Kravchenko, A.G. (2012). The concept of network state management in Russia. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik*. No. 1. Pp. 48–50. (In Russ.).

Lokyan, A.B. (2016). Psychological factors of effective communicative communication of a civil servant. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*. No. 2. Pp. 229–234. (In Russ.).

Lyandau, Yu.V., Stasevich, D.I. (2015). *The theory of process control*. Moscow. Infra-M. 118 p. (In Russ.).

Makurov, A.A. (2010). Coordination practice of legal services as a risk reduction and uncertainty factor. *Legal adviser*. No. 2. Pp. 61–64. (In Russ.).

Malenkov, Yu.A. (2013). Theoretical foundations of the transformation of modern public administration. *St Petersburg University Journal of Economic Studies*. No. 2. Pp. 113–129. (In Russ.).

Matveev, V.V. (2005). Bureaucracy and modern economy. *Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law*. No. 3. Pp. 144–148. (In Russ.).

Nosenko, A.A. (2013). Innovations and stimulation of personnel to risk. *Vestnik Universiteta*. No. 2. Pp. 149–153. (In Russ.).

Paltsev, A. I. (2021). Learned helplessness syndrome in the service of an amateur official. *Humanitarian problems of military affairs*. No. 1. Pp. 129–136. (In Russ.).

Parkinson C. Northcote (2021). *Parkinson's Law, and Other Studies in Administration*. Dead Authors Society. March 15.

Peter, L. J., Hull, R. (1969). *The Peter Principle: Why Things Always Go Wrong*. New York.

Proklov, O.V. (2009). Problems of legal and motivational-value deformation in the professional activity of employees of internal affairs bodies. *Administrative and municipal law*. No. 5. Pp. 29–32. (In Russ.).

Sungurov, A. Yu. (2017). Role and Functions of Experts in the Process of Governmental Decision Making. *Administrative Consulting*. No. 6. Pp. 8–15. (In Russ.). Doi: 10.22394/1726–1139–2017–6–8–15.

Tonon, J.M. (2008). The costs of speaking truth to power: how professionalism facilitates credible communication. *Journal of Public Administration Research & Theory*. Vol. 18. No. 2. Pp. 275–296.

Turchinov, A. I., Magomedov, K. O., Kononenko, T. A. (2011). *Sociological analysis of the problems of personnel policy and personnel management in Russian organizations*. Monograph, M. MAX Press. 299 p. (In Russ.).

Vitashov, D.S. (2021). *Bureaucracy without pain: new practices of public administration*. Moscow. 272 p. (In Russ.).

For citation: Glukhov, E. A. (2022). Avoidance of Decision-making by Russian Officials: Forms and Consequences. *ECO*. No. 1. Pp. 167–192. (In Russ.) DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-1-167-192