

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.136.3.019-030

Е. А. Глухов*

Правовое регулирование делегирования полномочий и ответственности воинскими руководителями: постановка проблемы

Аннотация. В статье рассматриваются правоотношения, связанные с передачей части обязанностей от руководителя подчиненному, а также дефекты правового регулирования данного процесса. Автор выявляет причины делегирования полномочий в системе государственного управления, сравнивая их с коммерческой сферой, а также приводит специфику их в военной среде. Кроме уже довольно изученных причин делегирования полномочий (разгрузка руководителя от рутинной работы, стимулирование профессионального роста подчиненных и др.) автор делает акцент на такой причине делегирования, как уклонение от принятия управленческого решения с передачей данной функции подчиненному в целях избегания негативных санкций за принятое решение. В статье анализируются также ситуации невозможности принятия эффективных решений публичными должностными лицами ввиду несоответствия их служебной квалификации делегированным обязанностям. На основании изложенного вносятся предложения о совершенствовании законодательства и организационной деятельности руководителей публичных органов власти и управления.

Ключевые слова: делегирование полномочий; управленческие решения; дополнительные обязанности; компетентность сотрудника; уклонение от ответственности; эффективность управления; воинские начальники; командная работа; рациональная бюрократия; должностные обязанности.

Для цитирования: Глухов Е. А. Правовое регулирование делегирования полномочий и ответственности воинскими руководителями: постановка проблемы // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 3. — С. 19–30. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.136.3.019-030.

The Legal Regulation of Delegation of Powers and Responsibility by Military Leaders: An Issue Statement

Evgeniy A. Glukhov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor; Colonel of Justice, Doctoral Student,
Military University of the Ministry of Defense of Russia
ul. Bolshaya Sadovaya, d. 14, Moscow, Russia, 123001
evgenijgluhov@yandex.ru

Abstract. The paper deals with legal relations related to the transfer of part of the duties from the principal to the subordinate, as well as flaws in the legal regulation of this process. The author identifies the reasons for the delegation of powers in the public administration system, comparing them with the commercial area, and describes their specifics in the military field. In addition to the already well-studied reasons for delegating authority (unloading the principal from routine work, stimulating the professional growth of subordinates, etc.), the author

© Глухов Е. А., 2022

* Глухов Евгений Александрович, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции, докторант Военного университета Минобороны России
Большая Садовая ул., д. 14, г. Москва, Россия, 123001
evgenijgluhov@yandex.ru

focuses on such a reason for delegation as evading managerial decision-making with the transfer of this function to a subordinate in order to avoid negative sanctions for the decision. The paper also analyzes situations where it is impossible for public officials to make effective decisions due to the inconsistency of their official qualifications with delegated duties. Based on the above, proposals are made to improve legislation and organizational activities of heads of public authorities and administration.

Keywords: delegation of authority; managerial decisions; additional responsibilities; employee competence; evasion of responsibility; management efficiency; military chiefs; teamwork; rational bureaucracy; job responsibilities.

Cite as: Glukhov EA. Pravovoe regulirovanie delegirovaniya polnomochiy i otvetstvennosti voinskimi rukovoditelyami: postanovka problemy [The Legal Regulation of Delegation of Powers and Responsibility by Military Leaders: An Issue Statement]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(3):19-30. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.136.3.019-030. (In Russ., abstract in Eng.).

Поводом для написания статьи послужила правовая неопределенность в следующих вопросах: может ли воинский руководитель передавать свои полномочия (часть из них) своим подчиненным? При каких условиях такое деяние является законным и целесообразным? Кто отвечает за ошибки и недочеты, возникшие в деятельности лица, которому делегированы полномочия старшим начальником?

Для ответа на данные вопросы необходимо прежде всего рассмотреть вопрос о компетенции.

1. Компетенция руководителя

Каждый орган публичного управления функционирует согласно определенной для него компетенции, в пределах предоставленных ему законодательством полномочий. В свою очередь, должностные права и обязанности сотрудников любого воинского формирования производны от функций и полномочий самой военной организации, в штате которой они состоят, и направлены на их реализацию. Круг обязанностей должностного лица, таким образом, должен быть производным от компетенции самого органа публичной власти, не выходить за его пределы и соотноситься как часть с целым.

Компетенция и обязанности воинского руководителя устанавливаются исходя из задач воинского формирования, в котором он служит, и направлены на их реализацию. Сфера

принимаемых воинским должностным лицом решений, в свою очередь, зависит от возложенных на него функциональных обязанностей и его полномочий.

Наиболее широкий круг полномочий предоставляется руководителям самостоятельных воинских формирований: отдельных войсковых частей, соединений и объединений. Командиры войсковых частей в мирное время, кроме выполнения главной задачи — поддержания постоянной боевой и мобилизационной готовности, отвечают за воинскую дисциплину, воспитание, безопасность военной службы, сохранность всего имущества, все виды обеспечения и т.д.¹

Необходимо отметить, что ввиду чрезвычайно широкого спектра вопросов, входящих в компетенцию современного руководителя, он не может считаться профессионалом в каждом из них, особенно — во второстепенных, непрофильных для его квалификации делах. Здесь же следует отметить, что, кроме реализации собственно функций военной организации, касающихся вопросов обороноспособности, любой воинский начальник занимается еще и внутренним (административным) управлением: вопросами приема на работу и увольнения, ведения дисциплинарной практики, премирования, реализации социальных гарантий, содержанием и обустройством занимаемых помещений, заключением хозяйственных договоров и т.п. Решения руководителя по внутренним вопросам уже не производны от функции воз-

¹ Статьи 75–86, 93–94 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 // СЗ РФ. 2007. № 47 (1 ч.). Ст. 5749.

главляемого им органа власти, они направлены на самообеспечение возглавляемой военной организации.

Так, командир мотострелкового полка не является, к примеру, специалистом в области противопожарной безопасности, организации государственных закупок, ведения воинского учета работников, санитарно-эпидемиологических правил, налогового законодательства. Однако руководитель не может просто отгородиться от насущных вопросов в указанных сферах, не может их игнорировать.

Таким образом, приходим к первому промежуточному выводу статьи — имеет место несоответствие сфер деятельности, в которых:

- а) данный управленец компетентен и разбирается в силу своих образовательных знаний и навыков, имеющейся квалификации, опыта работы;
- б) данному управленцу необходимо принимать решения, оформленные в письменном виде, и нести за них юридическую ответственность.

Особенно актуально вышеприведенное утверждение для руководителей, назначенных на должности по системе личных связей, пришедших в возглавляемую структуру со стороны, ранее не работавших по направлению возглавляемого органа управления².

2. Принятие управленческих решений за пределами компетенции

Во многом длительность процесса принятия решения командиром зависит от того, необходимо ли ему принимать и формулировать принятое решение лично либо он перед принятием данного решения вправе получить мне-

ние специалистов. Во втором случае руководителю остается лишь одобрить или не одобрить подготовленный с учетом мнения специалиста проект решения.

Второй вариант предпочтительнее для руководителя уже потому, что положение обязывает его быть многозадачным, а одновременное выполнение и даже руководство несколькими задачами априори снижают производительность управленческого труда³. Особенно это актуально для принятия решения по тем вопросам, в которых руководитель не обладает достаточной компетентностью⁴.

Поэтому следует признать, что руководитель не в состоянии единолично решать все возникающие управленческие проблемы, даже непосредственно входящие в круг его служебных обязанностей, поскольку их слишком много, они разнообразны и специфичны, а его знания, опыт и имеющийся запас времени ограниченны⁵.

Для уменьшения фактора риска и принятия адекватного эффективного решения необходимо устранить негативный фактор в виде недостатка информации по сути рассматриваемого вопроса, и сделать это проще всего силами подчиненных специалистов, т.е. делегировать им полномочия по подготовке проекта (варианта, документа) управленческого решения. В условиях разделения труда и циркулирования управленческой информации по вертикали, как это установлено в бюрократических структурах власти, практически любую поступившую информацию, любой поступивший документ можно отправить для изучения и предварительного принятия решения подчиненному, в сферу деятельности которого наиболее тесно входит поступивший вопрос.

Вполне естественно, что большую часть подготовительной работы в таких сферах, где руко-

² Корякин В. М. «Командный» принцип военно-кадровой политики нуждается в правовой регламентации // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 8. С. 28–30.

³ Emsley D. Multiple goals and managers' job-related tension and performance // Journal of managerial psychology. 2003. Т. 18. № 4. Р. 345–356.

⁴ Под компетенцией в толковых словарях понимается круг вопросов, явлений, в которых данное лицо обладает авторитетностью, познанием, опытом (Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1935–1940).

⁵ Згонник Л. В. Организационное поведение : учебник. М. : Дашков и К, 2019. 232 с.

водитель некомпетентен, осуществляют его подчиненные (службы, отделы, группы, наиболее близкие к рассматриваемому вопросу). Именно они проводят анализ информации, согласование, расчеты, подготовку проекта решения.

Руководитель имеет право сам разработать и подписать документ, но это скорее исключение из правил, моветон. Большинство подписываемых документов составляет не сам руководитель, а его подчиненные, и это вполне нормальное явление. Историк К. Соловьев свидетельствует, что губернаторы царской России начала XX в. подписывали в день около 300 документов⁶. Современные руководители тоже вынуждены ежедневно подписывать десятки, если не сотни бумаг: от самых простых и типовых до многостраничных документов с приложениями. Сюда относятся входящая и исходящая корреспонденция, подготовленные внутри организации приказы, финансовые, кадровые, производственные, планирующие, отчетные и иные документы. И даже просто вдумчиво прочесть всю эту кипу бумаг требует много времени и сосредоточения внимания. Такая работа требует некой квалификации и концентрации внимания, но ее рутинный характер приводит к тому, что ввиду большого объема служебной документации начальник все меньше внимания обращает на смысловую нагрузку документа, который ему принесли на подпись. Начальник все больше доверяет в данном вопросе своим подчиненным, проверяя их работу, а вместе с ней и качество представленного документа, по наличию на документе проставленных виз согласований.

Таким образом, многие документы руководители подписывают, не пытаясь глубоко вникнуть в их суть и тонкости, доверяя в этом плане своей команде — авторам проекта подписываемого документа и согласовавшим лицам. Ведь прочесть и проанализировать сотню, а то и несколько сотен листов представленных на подпись документов способен далеко не каждый.

Руководитель зачастую просто вынужден доверять подчиненному штабу. Узкая специализация и исключительное обладание всей полнотой информации позволяет бюрократии манипулировать руководством организации, преподнося ему только нужную информацию, информацию в нужном свете или в выгодный момент времени⁷.

Конечно же, руководитель может и отвергнуть предлагаемое подчиненным решение, задать тому иное, необходимое, по его мнению, направление для оформления своего будущего решения. Но если указанная тенденция будет превалировать, то возникает резонный вопрос — на своем ли месте подчиненный, готовящий проекты начальственных решений?

3. Основание и механизмы делегирования полномочий

В иерархического типа структурах власть руководителя в том и заключается, чтобы направлять целеуказания, распределять поступившие сверху команды для исполнения между своими подчиненными.

Следует признать как факт, что многие решения готовятся подчиненными, а начальник впоследствии лишь одобряет их либо корректирует. Делегирование полномочий здесь основывается на принципе рационального разделения труда, возникающего в результате необходимой специализации деятельности сотрудников. В обоснование такого подхода обычно приводят сфокусированность руководителя на стратегических вопросах присущей лично ему компетенции и нецелесообразность его отвлечения на рутинную техническую работу. Необходимость делегирования полномочий возникает и как следствие превышения нормы управляемости (7–9 непосредственных подчиненных на одного руководителя).

Основная функция руководителя интегративная, он не может сам лично выполнить все воз-

⁶ Соловьев К. А. Хозяин земли русской? Самодержавие в эпоху модерна. М. : Новое литературное обозрение, 2017. С. 83.

⁷ Матвеев В. В. Бюрократия и современная экономика // Вестник Удмуртского университета. 2005. № 3. С. 144–148.

ложенные на возглавляемую структуру задачи, поэтому разделяет их между подчиненными, оставляя за собой контроль исполнения. В менеджменте даже существует специальный термин *execution*. Прямого перевода он не имеет, одна из версий — «управление исполнением»⁸.

Суть делегирования полномочий сводится к передаче принадлежащих занимаемой должности прав и (или) обязанностей иному лицу (обычно по функциональному признаку). В отличие от децентрализации управления, при делегировании полномочий руководитель не теряет переданные подчиненному функции в принципе, такого рода обязанности по-прежнему закреплены в его должностной инструкции, присущи замещаемой им должности. Однако фактически исполняет их иное лицо, сам же начальник вместо исполнения данной функции будет осуществлять контроль за ее надлежащим исполнением подчиненным. Важно отметить, что делегирование полномочий не снимает с руководителя ответственность за эту деятельность перед вышестоящим начальством, хотя и позволяет разделить ее (ответственность) с иными лицами.

Полномочия можно делегировать на разовой (делегирование задачи) или на постоянной основе (делегирование функции).

К слову, делегировать можно не только подготовку проектов документов, но и бремя сохранности имеющегося имущества, обязанности по осуществлению определенной деятельности, ответственность в определенной сфере (противопожарной, санитарной, охранной и т.п.). Важно, чтобы принявший часть функций руководителя подчиненный сам был компетентен, лоялен и имел ресурсы (временные и властные) для исполнения возложенных обязанностей.

В свое время профессор Ю. А. Тихомиров констатировал, что «не менее 1/3 актов и действий совершается по текущим поручениям вышестоящих органов и должностных лиц»⁹.

В идеале вместе с обязанностями необходимо делегировать подчиненному и полномочия, необходимые для исполнения переданных обязанностей. В этом случае подчиненный в рамках переданной ему функции получает право действовать самостоятельно от имени передавшего полномочия лица или представляемого им органа власти. Не является исключением и функция подготовки, экспертной оценки и оформления проектов решений.

В менеджменте превалирует мнение, согласно которому делегирование подчиненным каких-либо полномочий происходит на основе доверия подчиненному, повышения мотивации деятельности, приобретения им новых навыков и желания карьерного роста со стороны последнего¹⁰. Делегирование должностных полномочий повышает оперативность управления за счет предоставления подчиненным прав действовать самостоятельно, стимулирует их инициативу и навыки управленческого труда¹¹.

Вместе с тем делегирование полномочий содержит в себе и отрицательные факторы для работника. Мало кого из руководителей нежелание сотрудника исполнять внештатную функцию или поручение удерживает от делегирования их ему. Начальник просто назначает подчиненного ответственным за данное направление деятельности (за противопожарное состояние или ведение воинского учета, например), включает подчиненного в состав конкурсной комиссии для заключения хозяйственных договоров, поручает принять имущество или отремонтированный объект и т.п. Дополнительная ответственность

⁸ Фридман А. С. Делегирование: результат руками сотрудников. Технология регулярного менеджмента. М. : Добрая книга, 2020. 320 с.

⁹ Тихомиров Ю. А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 140–148.

¹⁰ Суетин С. Н., Барчан Н. Н., Щербаков Н. В. Технологический подход к делегированию полномочий // Фотинские чтения. 2016. № 1. С. 312–313.

¹¹ Балданов Э. Б. Делегирование должностных полномочий в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. М. : Академия управления МВД России, 2008. С. 7.

рассматривается сотрудником как лишний груз, а не как доверие со стороны начальника.

Однако по общему правилу трудовая функция работника не подлежит изменению без письменного согласия этого работника (ст. 57 и 74 Трудового кодекса РФ). Получается, что если работник (например, руководитель подразделения организации, которое дислоцируется в ремонтируемом здании) не согласен на вменение ему в обязанность приемки выполненных строительных работ, то и принудить его к выполнению данной функции де-юре нельзя.

Надо еще учитывать и возможности работника, его навыки и умения, загруженность другими обязанностями, власть и полномочия для выполнения делегированных полномочий, обеспеченность его ресурсами, желание и нежелание.

4. Специфика военно-служебных отношений по делегированию полномочий

Не отрицая данную позицию, автор считает необходимым обратить внимание на специфику военно-служебных отношений. Применяемые при регулировании воинских правоотношений методы, характеризующиеся повышенной императивностью и категоричностью, основаны на неравенстве субъектов¹².

Здесь, по крайней мере на уровне войсковых частей, не готовят стартапы и новые бизнес-проекты, под которые формируется команда на правила горизонтального взаимодействия. С одной стороны, любой командир связан узами субординации, а вся его деятельность жестко регламентирована нормами права, с другой стороны, сфера его деятельности необъятна. Ни один командир воинской части не вправе самостоятельно изменить штат своей организации, ввести новую должность под новую функцию —

указанная прерогатива принадлежит Генеральному штабу ВС РФ.

Считается, что для делегирования полномочий недостаточно желания руководителя, необходимо еще и согласие подчиненного принять эти полномочия¹³. Однако в условиях военной службы принцип единоначалия и обязательность приказа позволяют руководителю не заботиться о необходимости получения согласия подчиненного на обременение новой обязанностью. Любой приказ подлежит исполнению беспрекословно, точно и в срок, за невыполнение приказа предусмотрена повышенная ответственность, вплоть до уголовной (ст. 332 УК РФ). Поэтому в армейской среде руководителю гораздо проще делегировать подчиненному часть своих обязанностей и ответственности. Тем более правомочие по умелому распределению обязанностей среди подчиненных нормативно закреплено в обязанностях каждого воинского руководителя (ст. 83 Устава внутренней службы ВС РФ).

Согласно п. 1 ст. 12 Положения о порядке прохождения военной службы¹⁴ на военнотружашего может быть возложено временное исполнение обязанностей по равной или высшей для него воинской должности, в том числе и по должности его руководителя:

- по вакантной воинской должности — только с его согласия;
- по невакантной воинской должности — и без его согласия.

В этом случае военнотружаший освобождается от исполнения обязанностей по занимаемой воинской должности, но от занимаемой воинской должности не освобождается.

Однако еще большее количество случаев, когда делегирование обязанностей в системе военной службы происходит от присутствующего на месте штатного руководителя путем их возложения на подчиненного сверх полагающихся ему по занимаемой должности. В этом

¹² Савенков А. Н., Кудашкин А. В. Военное право: постановка проблемы и пути решения // Государство и право. 2021. № 4. С. 7–34.

¹³ Петрова О. В. Методология принятия управленческих решений. М., 2020. С. 55.

¹⁴ Утверждено Указом Президента РФ от 16.09.1999 № 1237 (ред. от 26.05.2021) «Вопросы прохождения военной службы» (СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4534).

случае даже не обязателен письменный приказ, достаточно устного распоряжения о том любого начальника.

Характерным примером делегирования полномочий в условиях военной службы является закрепление вооружения, военной техники командирами воинских подразделений за конкретными военнослужащими. Правда, в этом случае для юридического оформления такого закрепления требуется приказ командира воинской части и документы о принятии закрепленного имущества. После этого полную материальную ответственность за ущерб, возникший вследствие утраты закрепленного имущества, будет нести уже принявший это имущество подчиненный¹⁵. Командира же, передавшего подчиненному данное имущество, при наличии оснований можно будет упрекнуть лишь в ненадлежащем контроле, соответственно, его ответственность будет менее строгая.

Наиболее полно применяется делегирование полномочий со стороны командиров воинских частей, чьи обязанности наиболее обширны и попросту неисполнимы без делегирования. А обладание всей полнотой дисциплинарной власти, возможность издавать письменные приказы в совокупности с минимальным контролем за собственно их деятельностью со стороны старших начальников позволяют им осуществлять такое делегирование наиболее просто.

Приведем пример: согласно ст. 285 Устава внутренней службы ВС РФ сменяемый и заступающий дежурные по воинской части прибывают для осуществления смены к командиру воинской части. Комментируемая статья Устава не содержит исключений относительно выходных и праздничных дней, отсутствия на месте командира и т.п. И если следовать требованиям данной статьи точно, то при отсутствии на месте командира воинской части смена дежурных невозможна. Выходом из ситуации является как

раз делегирование командиром полномочия по смене дежурных одному из своих заместителей.

Широко используется механизм делегирования полномочий командирами при осуществлении защиты интересов воинской части в судах путем выдачи доверенностей представителю, при осуществлении договорной работы и принятии товаров (выполненных работ, услуг) от контрагентов, при взаимодействии с органами местного самоуправления и общественными организациями и т.п.

Естественно, что некоторые полномочия принадлежат только руководителю и не могут быть делегированы нижестоящим должностным лицам. Имеются в виду самые важные управленческие функции либо те, которые возложены на должность руководителя нормативными правовыми актами (например, право подписи приказов, некоторых финансовых документов, приема на работу и увольнения с работы, контроль результатов деятельности организации и ее сотрудников, стратегическое планирование). Вместе с тем даже указанные так называемые непередаваемые функции все равно могут быть возложены на иное лицо в случае физического отсутствия штатного руководителя (в связи с его болезнью, командировкой, отпуском, отстранением от должности, смертью и т.п.).

Случается и так, что в некоторых сферах руководители на местах сами вынуждены действовать в силу переданных им вышестоящим командованием полномочий, например на основании приказа старшего начальника или доверенности от него. В этом случае они не вправе самостоятельно передавать порученные им полномочия иным лицам без одобрения того лица, которое изначально обладало данными полномочиями. Подобную позицию поддерживает и судебная практика. Так, в одном из рассмотренных дел областной суд указал: «Истец был назначен ответственным за электрохозяйство

¹⁵ Абз. 2 ст. 5 Федерального закона от 12.07.1999 № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682.

¹⁶ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 22.03.2018 по делу № 33-5149/2018 // URL: https://oblsud--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=4697983&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 20.05.2021).

руководителем предприятия, соответственно не вправе был переложить свои обязанности на иных лиц»¹⁶.

5. Оформление управленческих решений органов военного управления

Как правило, подписывать представленный подчиненными проект решения приходится самому руководителю, поскольку никто из подчиненных ему специалистов не наделен такими полномочиями.

Согласно ст. 53 Гражданского кодекса РФ юридическое лицо, в том числе и орган публичной власти, приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы. В соответствии со ст. 273 Трудового кодекса РФ руководитель организации — физическое лицо, которое осуществляет руководство этой организацией, в том числе выполняет функции ее единоличного исполнительного органа. Именно руководитель учреждения указывается в ЕГРЮЛ как лицо, действующее от имени организации без доверенности¹⁷.

Из положений закона вытекает и правомочие командира воинской части подписывать служебные документы от лица возглавляемой организации, только после его подписи и простановки необходимых реквизитов такие документы выражают мнение возглавляемой им военной организации в отношениях с третьими лицами.

Здесь необходимо сделать оговорку, что право подписи служебных документов принадлежит не только руководителю военной организации. Такое право в воинской части, соединении предоставлено и заместителям командира в пределах их полномочий, однако это не касается документов, направляемых сторонним лицам (не в органы военного управления), а также документов распорядительного

характера: приказов, директив, приказаний и указаний (п. 53 Инструкции по делопроизводству в Вооруженных Силах РФ¹⁸).

6. Распределение ответственности при делегировании полномочий

Следует различать ответственность за подпись документов, содержащих управленческие решения (приказы, договора, письма и т.п.), и ответственность за их подготовку, оформление и проверку достоверности содержащихся в них сведений. Исполнители проектов решений не отвечают за качество их подготовки и обоснованность содержания ни перед кем, кроме своего руководства, т.к. подготовленная ими продукция не порождает прав и обязанностей третьих лиц.

За подписанный и имеющий необходимые реквизиты документ отвечает уже лицо, его подписавшее, а не исполнитель проекта. Любой чиновник отвечает за правильность сведений, указанных в подписанном им документе, за его достоверность и соответствие закону. Кроме того, решения государственного служащего должны соответствовать критериям эффективности и результативности¹⁹.

Руководитель вправе не только поручить подчиненному подготовить экспертное мнение по вопросу и (или) проект документа, но и делегировать ему часть своих полномочий, включая и само право принятия решения по нему (по ним) с правом подписи документов. В этом случае и ответственность за принятое решение будет нести уже получивший полномочия подчиненный руководителя. Вместе с делегированием полномочий происходит и делегирование ответственности за принятые от имени властного субъекта решения. Осознание ответственности за принятые решения стиму-

¹⁷ Пп. «л» п. 1 ст. 5 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Рос. газ. 2001. 10 августа.

¹⁸ Утверждена приказом Министра обороны РФ от 04.04.2017 № 170 (ред. от 03.07.2020) // Документ опубликован не был.

¹⁹ Такой вывод следует из анализа ст. 47 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Рос. газ. 2004. 31 июля).

лирует исполнителя качественнее выполнить порученное дело.

Так, например, рассмотрение обращений граждан, поступивших на имя руководителей федеральных органов исполнительной власти, могут осуществлять не сами руководители этих органов, а уполномоченные ими должностные лица, включая и подписание ответов на обращения. В этом случае в направленном заявителю ответе, как правило, указывается, что его обращение рассмотрено служащим аппарата властного органа по поручению руководителя.

Характерным в этом ракурсе представляется одно из определений Московского городского суда. Из материалов данного дела следует, что руководитель департамента по строительству и архитектуре области П. имела право перераспределять свои полномочия между заместителями, что она и сделала, наделив заместителя Б. правом подписи документов о приемке выполненных строительно-монтажных работ. Вследствие халатного исполнения возложенных обязанностей Б. подписал акты приемки выполненных работ и справку о стоимости выполненных работ, не отразив в них установку не предусмотренного техническим заданием более дешевого оборудования. В результате бюджету области был нанесен ущерб в размере 6 432 125 руб. Правоохранительными органами действия Б. были квалифицированы по ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность), он привлечен к полной материальной ответственности²⁰.

Недавно в прессе была озвучена ситуация с возбуждением уголовного дела в отношении заместителя министра строительства Самарской области гражданина А. М., который, скорее всего, оказался заложником ситуации. В последний день, когда было необходимо подписать отчет о вводе в эксплуатацию построенных на деньги федерального бюджета детских садов, внезапно сам министр уехал в командировку, а его пер-

вый заместитель ушел в отпуск. Исполняющим обязанности министра оказался А. М. Именно он и подписал (возможно, был вынужден подписать) документы в срочном порядке, до получения необходимых в таком случае заключений государственного строительного надзора. В отношении штатного министра уголовного преследования не осуществлялось²¹.

Как видим, делегирование полномочий с правом подписи документов повлекло и передачу юридической ответственности подчиненному. Вместе с тем косвенно виновен в сложившейся ситуации и руководитель, делегировавший полномочия некомпетентному сотруднику либо не контролировавший процесс исполнения подчиненным принятых полномочий, но его ответственность будет гораздо мягче.

7. Уклонение от принятия управленческих решений путем делегирования полномочий

Следует признать как данность, что в органах публичной власти рано или поздно возникает ситуация, когда руководитель должен принять решение в той сфере, где он:

- 1) лично не компетентен;
- 2) неверно принятое им решение может повлечь серьезные негативные последствия не только для публичного органа власти или интересов общества, но и лично для него.

К такого рода последствиям можно отнести: отмену принятого решения судом или вышестоящим руководством ввиду его незаконности; привлечение принявшего решение руководителя к дисциплинарной ответственности (причем не только за само принятое решение, но и за обстановку в возглавляемом коллективе, за допущение критической или конфликтной ситуации); возникновение вопроса об отстранении его от занимаемой должности и т.п.

²⁰ Апелляционное определение Московского городского суда от 24.08.2018 по делу № 33-37051/2018 // URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/9be6064a-d337-45cc-998b-3498572d7642?caseNumber=33-37051> (дата обращения: 20.05.2021).

²¹ Самедова С. Замминистра строительства региона заподозрили в служебном подлоге // Коммерсантъ (Самара). 2021. 20 янв.

В социологии также подмечено, что большинство контуров обратной связи между результатами работы сотрудника и применяемыми к сотруднику стимулами прямо предусматривают наказание сотрудника за ошибку, то есть за естественные последствия рискованных решений, и обычно не содержат норм, стимулирующих именно индивидуальный риск²².

Естественно, что сами руководители на местах вполне осознают данную проблему. И стараются не принимать опасных решений или по крайней мере не брать всю ответственность за их принятие на себя. Следует согласиться с ректором Академии государственного управления Республики Армения профессором А. Б. Лосяном²³ в том, что служащие аппарата власти в конфликтной ситуации предпочитают избегать обсуждения конфликтных вопросов, принятия решений или их откладывают.

Подтверждением тому являются материалы судебной практики. Так, в одном из рассмотренных Верховным Судом РФ дел установлено, что департамент городского имущества г. Москвы проигнорировал и не стал рассматривать обращение арендатора одного из помещений столицы о выкупе арендуемого имущества²⁴. Мотивы названного бездействия судом не выяснились. Важно то, что обязанность рассмотреть данное обращение у департамента имелась, о такой обязанности наверняка знал руководитель, следовательно, уклонение от принятия решения было сознательным.

Предчувствуя опасный характер принимаемого решения или не зная мнение вышестоящего руководства по данному вопросу, руководители на местах стараются обезопасить свое будущее

положение. Здесь вполне предсказуемо желание руководителя поделиться бременем принятия решения с другими лицами, а еще лучше — полностью переложить на них функцию принятия решения. Для этого как раз и используется механизм делегирования полномочий.

Выводы

1. Военное законодательство недостаточно полно регламентирует вопросы делегирования полномочий, кроме случаев отсутствия того военнослужащего, чьи обязанности возлагаются на иное лицо. Учитывая изложенное, целесообразно на уровне руководителей федеральных органов исполнительной власти подготовить и издать соответствующие приказы, где определить, в каких случаях, на какое время, на каких условиях могут быть делегированы полномочия старшего начальника подчиненным. Требуется проработки и вопрос стимулирования подчиненного, обремененного дополнительными обязанностями.

2. Делегируемые сотруднику обязанности должны соответствовать уровню его компетентности и имеющимся возможностям. Недопустимо, когда на сотрудника возлагаются обязанности, которые он при всем старании не может качественно выполнить (например, отвечать за сохранность помещения, находящегося за десятки километров от места его службы). В этом случае необходимо вносить изменения в штат воинской части или передавать данную обязанность сторонним лицам на условиях аутсорсинга.

²² Носенко А. А. Инновации и стимулирование персонала к риску // Вестник Университета. 2013. № 2. С. 149–153.

²³ Лосян А. Б. Психологические факторы эффективного коммуникативного общения государственного служащего // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 2. С. 229–234.

²⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 11.08.2020 № 305-ЭС20-1341 по делу № А40-167000/2016 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/750e0461-d981-4acb-baa6-7bfe9e4aa6f4/31495bdf-beb7-4cde-8831-8d08813a30b1/A40-167000-2016_20200811_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 20.05.2021).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Балданов Э. Б. Делегирование должностных полномочий в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. — М. : Академия управления МВД России, 2008. — 208 с.
2. Згонник Л. В. Организационное поведение : учебник. — М. : Дашков и К, 2019. — 232 с.
3. Корякин В. М. «Командный» принцип военно-кадровой политики нуждается в правовой регламентации // Право в Вооруженных Силах. — 2008. — № 8. — С. 28–30.
4. Ломян А. Б. Психологические факторы эффективного коммуникативного общения государственного служащего // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2016. — № 2. — С. 229–234.
5. Матвеев В. В. Бюрократия и современная экономика // Вестник Удмуртского университета. — 2005. — № 3. — С. 144–148.
6. Носенко А. А. Инновации и стимулирование персонала к риску // Вестник Университета. — 2013. — № 2. — С. 149–153.
7. Петрова О. В. Методология принятия управленческих решений. — М., 2020. — 92 с.
8. Соловьев К. А. Хозяин земли русской? Самодержавие в эпоху модерна. — М. : Новое литературное обозрение, 2017. — 296 с.
9. Суетин С. Н., Барчан Н. Н., Щербаков Н. В. Технологический подход к делегированию полномочий // Фотинские чтения. — 2016. — № 1. — С. 312–313.
10. Савенков А. Н., Кудашкин А. В. Военное право: постановка проблемы и пути решения // Государство и право. — 2021. — № 4. — С. 7–34.
11. Тихомиров Ю. А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 3. — С. 140–148.
12. Фридман А. С. Делегирование: результат руками сотрудников. Технология регулярного менеджмента. — М. : Добрая книга, 2020. — 320 с.
13. Emsley D. Multiple goals and managers' job-related tension and performance // Journal of managerial psychology. — 2003. — T. 18. — № 4. — P. 345–356.

Материал поступил в редакцию 10 июня 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Baldanov E. B. Delegirovanie dolzhnostnyh polnomochij v organah vnutrennih del : dis. ... kand. yurid. nauk. — M. : Akademiya upravleniya MVD Rossii, 2008. — 208 s.
2. Zgonnik L. V. Organizacionnoe povedenie : uchebnik. — M. : Dashkov i K, 2019. — 232 s.
3. Koryakin V. M. «Komandnyj» princip voenno-kadrovoy politiki nuzhdaetsya v pravovoj reglamentacii // Pravo v Vooruzhennyh Silah. — 2008. — № 8. — S. 28–30.
4. Lokyan A. B. Psihologicheskie faktory effektivnogo kommunikativnogo obshcheniya gosudarstvennogo sluzhashchego // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. — 2016. — № 2. — S. 229–234.
5. Matveev V. V. Byurokратиya i sovremennaya ekonomika // Vestnik Udmurtskogo universiteta. — 2005. — № 3. — S. 144–148.
6. Nosenko A. A. Innovacii i stimulirovanie personala k risku // Vestnik Universiteta. — 2013. — № 2. — S. 149–153.
7. Petrova O. V. Metodologiya prinyatiya upravlencheskih reshenij. — M., 2020. — 92 s.
8. Solov'ev K. A. Hozyain zemli russkoj? Samoderzhavie v epohu moderna. — M. : Novoe literaturnoe obozrenie, 2017. — 296 s.

9. Suetin S. N., Barchan N. N., Shcherbakov N. V. Tekhnologicheskij podhod k delegirovaniyu polnomochij // Fotinskie chteniya. — 2016. — № 1. — S. 312–313.
10. Savenkov A. N., Kudashkin A. V. Voennoe pravo: postanovka problemy i puti resheniya // Gosudarstvo i pravo. — 2021. — № 4. — S. 7–34.
11. Tihomirov Yu. A. Posledstviya pravovyh aktov: ocenka i korrekciya // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. — 2010. — № 3. — S. 140–148.
12. Fridman A. S. Delegirovanie: rezul'tat rukami sotrudnikov. Tekhnologiya regul'yarnogo menedzhmenta. — M. : Dobraya kniga, 2020. — 320 s.
13. Emsley D. Multiple goals and managers' job-related tension and performance // Journal of managerial psychology. — 2003. — T. 18. — № 4. — P. 345–356.