

Хурмуз Н.Д.

О формировании системы ответственности в сфере публичного управления Сирии

Хурмуз Наим Давид — аспирант, факультет социальных наук, НИУ ВШЭ; спецпредставитель по страновому взаимодействию между Россией и Сирией, Совет по развитию внешней торговли и международным экономическим отношениям, Москва, РФ.
E-mail: naamwel@yahoo.com

Аннотация

Анализ сирийского публичного управления показывает высокий уровень централизации управления, прямого влияния Президента страны на все органы и уровни государственной власти. Выстроенная «по вертикали» связь органов государственной власти демонстрирует жесткую иерархичность управления в Сирии. Более того, колоссальная централизация системы управления, породившая социальное напряжение и конфликты, парадоксальным образом только укрепилась в результате сложной геополитической обстановки, военных конфликтов на территории страны, экономического коллапса.

В статье обосновывается утверждение, что в сложившихся социальных, военно-политических, экономических условиях отказаться от вертикальной централизованной иерархии управления в Сирии невозможно, однако качество управления, его эффективность все-таки можно улучшить. Для этого необходимо внедрить систему ответственности государственных служащих, основанную на формировании комплексного инструментария оценки деятельности каждого служащего и каждого реализуемого на государственном уровне проекта (программы), на разработке профессиональных стандартов для тех должностей публичного управления, которые с высокой вероятностью несут коррупционные риски.

Ключевые слова

Публичное управление, эффективность правительства, государственные программы, профессиональные стандарты, система ответственности, коррупционные риски.

Сущность публичного управления и подходы к его реализации уже давно являются предметом научных дискуссий. В разных административных парадигмах имеет место разное понимание публичного управления. Но начиная с конца XX столетия начали формироваться новые концепции эффективности публичного управления в связи с его централизацией, среди которых можно отметить: менеджеризм (К. Поллитт), предпринимательское правительство (Д. Осборн и Т. Геблер.), рыночное государственное управление (З. Лан и Д. Розенблум), новое государственное управление (К. Худ), основой которых выступает переход от традиционного государственного управления к эффективному управлению через конкурентную рыночную практику, от бюрократического правительства к предпринимательскому¹.

¹ Seifan S. The Road to Economic Reform in Syria / University of St. Andrews Centre for Syrian Studies School of International Relations Fife, Scotland, UK. 2011. URL: <https://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/717> (accessed: 29.06.2017).

Основоположником американской школы публичного управления принято считать В. Вильсона, который сформулировал его четыре ключевые идеи²:

1. разделение собственно публичного управления и политики;
2. сравнение частных и политических организаций;
3. улучшение эффективности управления отношением к повседневной деятельности и деловыми методами работы;
4. повышение результативности деятельности государственных служащих при помощи их профессиональной подготовки и посредством грамотного управления.

Несмотря на прогрессивные взгляды В. Вильсона, в его работах не рассматривались возможности повышения эффективности управления и проблемы чрезмерной централизации власти.

В дальнейшем принципы и методы повышения эффективности публичного управления явились предметом исследований А. Файоля, Ф.У. Тэйлора, Л. Гулика, Л. Урвика, М. Вебера³ и других авторов⁴. Все эти представители классической школы управления рассматривали эффективность применительно к общим процессам организации деятельности и выполнения общих (универсальных) принципов управления, которые сформулировал А. Файоль. В число этих принципов в качестве основополагающих включено правило корректного соотношения между децентрализацией и централизацией как условие достижения наилучших результатов. Тэйлор разработал собственную концепцию публичного управления, в рамках которой весьма важной признавалась необходимость, насколько это возможно, стандартизации деятельности органов публичного управления при помощи выбора оптимального направления его реализации, осуществления постоянного интенсивного и всеобъемлющего контроля⁵. О.Е. Хьюз связывал возможность эффективного публичного управления с обеспечением его рационализации, максимизации производительности⁶. Л. Гулик обосновал комплексную теорию организации публичного управления на основе необходимости использования научных методов, контроля со стороны исполнителя, профессионализма и структурных реформ в процессе повышения его эффективности. Несмотря на достаточно большое количество

² *Wilson W.* The Study of Administration // American Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2. No 2. P. 197.

³ *Вебер М.* Три типа господства // Избранные произведения / М. Вебер. М.: Прогресс, 1990.

⁴ *Понкин И.В., Лапина М.А. и др.* Правовые риски в системе публичного управления: коллективная монография / Под науч. ред. В.И. Авдийского, М.А. Лапиной; Фин. университет при Правительстве РФ. М.: ОТ и ДО, 2014.

⁵ *Taylor F.W.* The Principles of Scientific Management. New York; London: Harper & Brothers, 1911.

⁶ *Hughes O.E.* Public Management and Administration: An Introduction. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

работ на данную тему, в настоящее время эффективность публичного управления является одной из самых важных проблем, решение которой связано с особенностями социально-экономического развития каждого государства.

Следует отметить, что рост эффективности в условиях централизации системы публичного управления большинство ученых связывают с наличием организующего момента в функционировании органов государственной власти, точным соблюдением принципов четкости и единства распорядительства. Таким образом, разумная централизация допустима и в определенных моментах целесообразна. В то же время обеспечить эффективность сильно централизованных систем на современном этапе общественного развития не представляется возможным, в данной связи весьма уместно использовать принципы управления по результатам.

Многие исследователи сегодня к основополагающим элементам публичного управления, обеспечивающим его эффективность, относят становление и развитие системы ответственности, поскольку она соотносится с демократическими принципами конституционности, народовластия и эффективности правительства⁷. Это связано с тем, что ответственность берет свое начало в легитимности публичной власти и доверии граждан. Ответственность выступает как общесоциальное явление, которое включает в себя нравственные, политические, психологические, экономические, правовые, культурные и другие аспекты. В результате ответственность в сфере публичного управления приобретает особый характер, а проблемы формирования системы ответственности — особую актуальность, так как действия в данной сфере имеют глубокие социальные последствия, а результатом безответственности является рост коррупции и волюнтаризма⁸.

Персональная безответственность, отсутствие должного контроля, злоупотребление служебным положением, развитие бюрократических тенденций, недоверие общества к правительству, коррупционные проявления в органах

⁷ Governance Matters (Качество государственного управления) // Гуманитарные технологии [Информационно-аналитический портал]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info> (дата обращения: 16.01.2017); *Rutgers M.* Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology / The Foundations of Public Administration Series. 2010; *Лимарева Д.А., Некрасов В.Н.* Противоречия современного публичного управления: монография. Ростов-н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2012; *Нисневич Ю.А.* Уровень коррупции как индикатор качества реализации политических и публичных порядков полиархической демократии (эмпирический анализ) // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз. 2013. № 1 (68). С.156–174.

⁸ *Герейханов Г.П.* О генезисе политической сферы «Мира ислама» // Пространство и Время. 2012. № 2. С. 94–104; *Каранатова Л.Г., Македошина Н.А.* Развитие системы ответственности в сфере публичного управления // Управленческое консультирование. 2013. № 1 (49). С. 14–21.

публичного управления и деятельности отдельных чиновников⁹ снижают эффективность публичного управления. Отсутствие либо несовершенство сложившейся в сфере публичного управления системы ответственности влечет за собой ситуации, которые подрывают основы государственного управления, информационных потоков и управленческих связей в сфере публичного управления, нарушают принципы рациональности принимаемых решений, затрудняют исполнение принятых решений как на уровне публичных органов, так и на уровне отдельных исполнителей.

Подход к повышению эффективности публичного управления, основанный на формировании системы ответственности, является наиболее целесообразным для стран, отличающихся высоким уровнем централизации государственного управления, и в особенности для стран, в которых такая централизация обусловлена нестабильной политической обстановкой, вплоть до военных действий, а также падением экономических показателей. Поэтому изложенная выше проблема относится, в том числе, и к публичному управлению одного из ближневосточных государств — Сирийской Арабской Республики. Особую значимость данная проблема приобретает в связи с гражданской войной и возможностью смены правящего режима, которые трагическим образом отразились на Сирийской Арабской Республике и требуют всестороннего исследования¹⁰.

В Сирии серьезные структурные проблемы управления начались в 2000 году после смерти Хафеза Асада, три десятилетия правления которого можно назвать «социализмом с арабским лицом», представляющим собой сочетание принципов социально-экономической справедливости с жесткой публичной диктатурой¹¹. Президентом Сирии стал Башар Асад, который уже во время инаугурационной речи огласил начало классических неолиберальных реформ под патронатом Всемирного банка и Международного валютного фонда, а также отказ от баасистских принципов в области экономики¹². Был взят курс на сближение с западными странами, что сопровождалось вступлением во Всемирную торговую организацию, реформированием системы государственного управления, увольнением с государственной и военной

⁹ Косинов С.А. Контроль как необходимое условие существования демократического государства // Проблемы законности. 2013. № 123. С. 3–10.

¹⁰ Хадая С. Политический режим Сирийской Арабской Республики в контексте соперничества глобальных и региональных политических сил на Ближнем Востоке: дис... канд. полит. наук. М., 2013.

¹¹ Ахмедов В.М. Современная Сирия: история, политика, экономика. М.: Институт востоковедения РАН, 2010.

¹² Perthes V. Syria under Bashar al-Asad: Modernisation and the Limits of Change. London; New York: Routledge, 2006.

службы представителей «старой гвардии», переходом управления в руки неолибералов — «молодых реформаторов»¹³.

В Сирию были допущены иностранные банки, прежде всего, европейско-арабские и концессиональные: Иорданско-сирийский банк, Саудовский исламский банк, Саудовско-французский банк *Vimo*, затем *Citigroup* и *HSBC*. Была увеличена по требованию МВФ с 49 до 60% максимальная доля иностранного капитала в сирийских банках¹⁴. Как следствие, увеличился объем иностранных инвестиций в Сирию. Кроме того, наметились тенденции уменьшения публичных расходов, социальных гарантий и субсидий, а также роста частного сектора за счет публичного¹⁵.

В целом до 2008 года Сирия демонстрировала относительно высокие темпы роста, составляющие не менее 4–5 % ВВП¹⁶ (Таблица 1).

Таблица 1. Основные макроэкономические показатели развития Сирии, в млн долл. США (если не указано иное)¹⁷

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Номинальный ВВП	28,21	32,786	40,376	49,376	49,442	56,18	63,072
Уровень инфляции, %	6,2	5	5,7	4,3	3	3,9	4,2
Текущий баланс	7,2	10	3,9	15,7	2,6	7,1	6,2
Внешний долг	295	890	459	-687	-1,269	-1,139	-972
Население, млн. чел.	6,508	6,502	6,732	6,899	6,992	7,206	7,389
ВВП на душу населения, тыс. долл. США	19,1	19,8	20,5	21,2	21,9	22,5	23,1
Уровень безработицы, %	3,999	4,191	4,398	4,524	4,574	4,701	4,816

В то же время, помимо некоторых позитивных изменений, можно было отметить и негативные, прежде всего, рост безработицы. Все это привело к классическим последствиям подобных неолиберальных реформ: значительному росту социального неравенства, неравенства между городом и селом, увеличению численности сирийцев, живущих за чертой бедности, росту безработицы¹⁸.

¹³ *Seifan S.* Op. cit.; *Филоник А.О., Исаев В.А.* Сирия: политическая эволюция и потенциальные угрозы. М.: ИБВ, 2007.

¹⁴ The World Factbook // Central Intelligence Agency [Official Site]. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (accessed: 16.01.2017).

¹⁵ *Haj Aref D.* The Administrative Reform in Syria...Why and How? // Mafhoum.com [Site]. URL: http://www.mafhoum.com/syr/articles_01/diala/Abstract.htm (accessed: 16.01.2017).

¹⁶ Economic Development and Prospects 2009 / The World Bank. 3 October 2009.

¹⁷ *Haddad B.* The Political Economy of Syria: Realities and Challenges // Middle East Policy. 2011. No 18 (2). P. 46–61. URL: <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/political-economy-syria?print> (accessed: 16.01.2017).

¹⁸ *Санунов В.* Неолиберальные экономические реформы XXI века как причина гражданской войны в Сирии // Четыре пера [Независимый общественно-политический портал Воронежа]. 03.10.2015. URL: http://4pera.ru/news/analytics/neoliberalnye_ekonomicheskie_reformy_xxi_veka_kak_prichina_grazhdanskoj_voyny_v_sirii/ (дата обращения: 16.01.2017).

Реформаторская деятельность Б. Асада касалась и системы публичного управления в Сирийской арабской республике, однако ее основная специфика, которая состояла в том, что ключевым актором, определяющим экономическую и политическую государственную стратегию, являлся его глава, была неизменной¹⁹. Следование курсу жесткой централизации управления в условиях поляризации общества вкупе с другими факторами спровоцировало проявление социального недовольства, возникновение беспорядков²⁰.

Сущность централизованной системы управления в Сирии заключается в следующем. Президент, являясь главой государства, одновременно выступает в качестве секретаря правящей партии БААС, главы исполнительной власти и Главнокомандующего Вооруженными силами. Он назначает и освобождает от должностей всех вышестоящих чиновников публичного управления: вице-президентов, премьер-министра, вице-премьеров, членов Совета Министров, высших чинов военной службы. Президент Сирийской арабской республики может объявить войну, утверждает законы, принятые Народным собранием. Он может наложить вето на эти законы, указав причины своего решения в течение месяца после того, как оно было принято. Президент имеет право распустить Народное собрание, и тогда новое собрание должно быть избрано в течение 90 дней с момента роспуска²¹.

В Сирии существует также и местное самоуправление, полностью встроенное в централизованную систему, и именно поэтому местное самоуправление можно назвать формальным. Местное самоуправление двухуровневое: провинциальное и муниципальное. Сирия делится на 14 провинций, каждая из которых управляется губернатором, назначенным Министерством внутренних дел. Губернаторы подчиняются непосредственно президенту. Они контролируют правительственные учреждения, а также местные отделения министерств и публичных предприятий. Управление в районах, округах и деревнях реализуется локально избранными административными советами, хотя на практике они остаются в значительной степени зависимыми от центрального руководства. Все публичные расходы осуществляются Министерством финансов за счет единого национального бюджета. Местные

¹⁹ Дорар Н. Женевские переговоры по Сирии на телеканалах CNN, BBC, Al-Jazeera // Социология: журнал российской социологической ассоциации. 2015. № 2. С. 87–92.

²⁰ Political and Administrative Reform // Syrian Expert House [Site]. URL: <http://syrianexpert.house.org/archive/s/723> (accessed: 16.01.2017).

²¹ Constitution of the Syrian Arab Republic 2012. URL: www.voltairenet.org/article173033.html (accessed: 16.01.2017).

правительства получают все денежные средства от центрального правительства, при этом любые избыточные доходы должны быть возвращены в публичную казну²².

Централизация свойственна и системе государственной службы Сирии, она закреплена в Законе о государственной службе № 1 от 2 января 1985 г. В Законе указано, что государственные служащие могут нести как коллективную, так и индивидуальную ответственность перед обществом²³. В то же время, на практике указанные нормы практически не выполняются. В государстве очень высокий уровень коррупции, характер принятия решений в сфере публичного управления детерминирован влиянием конфессионального фактора и находится под полным контролем вышестоящих лиц, нередко находящихся в родственных отношениях²⁴. Местные советы в Сирии представляют собой альтернативу отсутствующему гражданскому правительству в районах, находящихся под контролем режима или недавно освобожденных²⁵.

Еще перед войной увеличился отток капитала из страны, что дополнительно нарушило воспроизводственные процессы, негативно сказалось на деловой активности. В Сирии существенно выросли черный и серый рынки, увод денег из официального оборота, усилились бюджетные проблемы. Экономическая рецессия усилила гуманитарный кризис, а реакцией централизованной системы управления на эти процессы стало подавление недовольства граждан (вместо учета их требований), стремление еще более усилить централизацию, что привело к масштабным негативным последствиям²⁶.

Таким образом, централизованная система управления, решая насущные проблемы сохранения стабильности, пожертвовала эффективностью публичного управления. Принципы ответственности оказались невостребованными, наблюдалось отсутствие ответственности каждого чиновника за осуществляемые им действия²⁷.

²² Constitution of the Syrian Arab Republic 2012.

²³ Milana E., Maldaon I. Managerial Characteristics and Its Impact on Organizational Performance: Evidence from Syria // Business: Theory and Practice. 2015. No 16 (2). P. 212–221.

²⁴ Аль Бишри О. Россия и Сирия: отношения, проверенные временем // Диалог цивилизаций: Восток — Запад. Глобализация и мультикультурализм: Россия в современном мире. Материалы XII научной конференции молодых ученых. М., РУДН, 2012. С. 241–248.

²⁵ Саймонс Г.Дж. Военная интервенция и Сирия: вперед к откровенной агрессии? // Пространство и Время. 2013. № 2 (12). С. 31–46.

²⁶ Supporting Political and Administrative Reforms In Syria // Devex.com [Site]. URL: <https://www.devex.com/funding/programs/11947> (accessed: 16.01.2017); Филоник А.О. Сирия: реформы и политика // Восточная аналитика. 2011. № 2. С. 177–180.

²⁷ Хаддад М.Р. Определение понятия «ответственность» // Евразийский юридический журнал. 2014. № 12 (79). URL: https://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6896:-12-79-2014-2&catid=466:-12-79-2014-&Itemid=785 (дата обращения: 29.06.2017).

Согласно исследованию *The Indicator of Needs for the Local Councils of Syria*, низкая эффективность публичного управления в Сирии связана с наличием следующих факторов²⁸:

- Широкое распространение административной коррупции;
- Дефицит государственных услуг и нехватка ресурсов, которые имеются в распоряжении правительства, что подтверждает необходимость административной реформы как инструмента рационализации расходов, повышения эффективности и, наконец, укрепления справедливости и законности суверенитета;
- Телекоммуникационная и информационная революция, которая устраняет границы, мешающие обмену знаниями и информацией. Эта революция усилила желание модернизации и внедрения современных систем и технологий;
- Международные и региональные организации, предлагающие кредиты и помощь, требуют радикальных административных реформ для повышения прозрачности использования денежных средств и улучшения платежеспособности;
- Отсутствие соответствующего опыта в управлении муниципальными услугами, так как местные советы возникли во время развивающегося кризиса, и большинство людей, вовлеченных в совет, никогда ранее не принимали участие в такой работе;
- Отсутствие четкой организованной структуры в отношении прав и обязанностей каждого служащего;
- Неспособность принимать качественные управленческие решения в связи с отсутствием конкретного механизма их разработки и ответственных лиц;
- Отсутствие четкого плана действий и достоверной информации в критических и опасных условиях.

Таким образом, фундаментальной причиной недостаточного развития и низкого качества публичного управления в Сирии является обострение основополагающих противоречий, сущность которых заключается в отстранении объекта управления от самого управления, от процесса выработки и реализации управленческих решений в данной сфере. В результате в Сирии в настоящее время наблюдается низкий уровень доверия населения к государственным служащим и органам публичного управления, пассивное отношение и добровольное отчуждение граждан от участия в управленческом процессе.

²⁸ The Indicator of Needs for the Local Councils of Syria. Report of Public Policies // Local Administration Councils Union. 2015. URL: <http://www.peacefare.net/wp-content/uploads/2015/10/Needs-for-the-Local-Councils-of-Syria-Public-Policy-Report.pdf> (accessed: 16.01.2017).

Эффективным инструментом в таких условиях может стать внедрение в деятельность органов государственной власти Сирии системы управления по результатам с одновременным формированием системы ответственности публичного управления, поскольку без структуризации и разработки стандартизированных оценок деятельности каждого конкретного государственного служащего невозможно обеспечить высокую эффективность публичного управления. В Сирии необходима специфическая административная реформа, в результате которой без радикального отказа от сложившейся централизованной иерархии управления (что невозможно в условиях многофакторных военных конфликтов, экономического коллапса и социальной деградации) была бы внедрена система персональной ответственности.

Для формирования системы ответственности необходимо разработать:

- Систему общественной оценки в виде инструмента, при помощи которого эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности оценивают граждане, представители международных организаций и институтов, референтных социальных групп;
- Критерии и показатели результативности и эффективности деятельности гражданских служащих, представляющие собой набор качественных и количественных характеристик профессиональной служебной деятельности, который позволяет определить уровень достижения целей, сроки выполнения и эффективность использования ресурсов, оценить качество и объем полученных результатов;
- Профессиональные стандарты для должностей публичного управления, которые с высокой вероятностью несут коррупционные риски, фиксация их обязанностей и прав, а также мер, предусмотренных за их нарушение.

Например, в начале 2000-х гг. начались реформы бюджетных процессов, направленные на повышение эффективности государственных расходов за счет утверждения плановых показателей и лиц, ответственных за их достижение. В результате произошло некоторое сокращение расходов в государственном секторе и уменьшение числа явных и скрытых субсидий различным субъектам хозяйствования²⁹.

Подводя итоги, отметим, что сложившаяся в Сирии централизованная модель публичного управления не является эффективной и не может обеспечить достойный уровень развития социально-экономической сферы государства. Ситуация усугубляется военными конфликтами, высоким уровнем коррупции, отсутствием контроля за

²⁹ Brück T., Binzel Chr., Handrich L. Evaluating Economic Reforms in Syria / DIW Berlin: Politikberatung kompakt 35, 2007. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.429.6403&rep=rep1&type=pdf> (accessed: 13.02.2017).

деятельностью чиновников. В связи с этим предлагаемые мероприятия по формированию и внедрению в деятельность органов государственной власти системы публичного управления по результатам обладают высоким потенциалом.

Внедрение в деятельность публичного сектора инструментария профессиональной служебной деятельности позволит, как представляется, преодолеть многие негативные условия и, при наличии четко установленных стандартов и критериев выполнения функциональных обязанностей государственных служащих, будет способствовать повышению качества публичного управления в Сирии в условиях сложившейся централизованной иерархической системы.

Список литературы:

1. *Аль Биш О.* Россия и Сирия: отношения, проверенные временем // Диалог цивилизаций: Восток — Запад. Глобализация и мультикультурализм: Россия в современном мире. Материалы XII научной конференции молодых ученых. М., РУДН, 2012. С. 241–248.
2. *Ахмедов В.М.* Современная Сирия: история, политика, экономика. М.: Институт востоковедения РАН, 2010.
3. *Вебер М.* Три типа господства // Избранные произведения / М. Вебер. М.: Прогресс, 1990.
4. *Герейханов Г.П.* О генезисе политической сферы «Мира ислама» // Пространство и Время. 2012. № 2. С. 94–104.
5. *Дорар Н.* Женевские переговоры по Сирии на телеканалах CNN, BBC, Al-Jazeera // Социология: журнал российской социологической ассоциации. 2015. № 2. С. 87–92.
6. *Каранатова Л.Г., Македошина Н.А.* Развитие системы ответственности в сфере публичного управления // Управленческое консультирование. 2013. № 1 (49). С. 14–21.
7. *Косинов С.А.* Контроль как необходимое условие существования демократического государства // Проблемы законности. 2013. № 123. С. 3–10.
8. *Лимарева Д.А., Некрасов В.Н.* Противоречия современного публичного управления: монография. Ростов-н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2012.
9. *Нисневич Ю.А.* Уровень коррупции как индикатор качества реализации политических и публичных порядков полиархической демократии (эмпирический анализ) // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2013. № 1 (68). С.156–174.

10. Понкин И.В., Лапина М.А. и др. Правовые риски в системе публичного управления: коллективная монография / Под науч. ред. В.И. Авдийского, М.А. Лапиной; Фин. университет при Правительстве РФ. М.: ОТ и ДО, 2014.
11. Саймонс Г.Дж. Военная интервенция и Сирия: вперед к откровенной агрессии? // Пространство и Время. 2013. № 2 (12). С. 31–46.
12. Сапунов В. Неолиберальные экономические реформы XXI века как причина гражданской войны в Сирии // Четыре пера [Независимый общественно-политический портал Воронежа]. 03.10.2015. URL: http://4pera.ru/news/analytics/neoliberalnye_ekonomicheskie_reformy_xxi_veka_kak_prichina_grazhdanskoy_voyny_v_sirii/ (дата обращения: 16.01.2017).
13. Филоник А.О., Исаев В.А. Сирия: политическая эволюция и потенциальные угрозы. М.: ИБВ, 2007.
14. Филоник А.О. Сирия: реформы и политика // Восточная аналитика. 2011. № 2. С. 177–180.
15. Хадая С. Политический режим Сирийской Арабской Республики в контексте соперничества глобальных и региональных политических сил на Ближнем Востоке: дис... канд. полит. наук. М., 2013.
16. Хаддад М.Р. Определение понятия «ответственность» // Евразийский юридический журнал. 2014. № 12 (79). URL: https://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6896:-12-79-2014-2&catid=466:-12-79-2014-&Itemid=785 (дата обращения: 29.06.2017).
17. Brück T., Binzel Chr., Handrich L. Evaluating Economic Reforms in Syria / DIW Berlin: Politikberatung kompakt 35, 2007. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.429.6403&rep=rep1&type=pdf> (accessed: 13.02.2017).
18. Constitution of the Syrian Arab Republic 2012. URL: www.voltairenet.org/article173033.html (accessed: 16.01.2017).
19. Economic Development and Prospects 2009 / The World Bank. 3 October 2009.
20. Governance Matters (Качество государственного управления) // Гуманитарные технологии [Информационно-аналитический портал]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info> (дата обращения: 16.01.2017).
21. Haddad B. The Political Economy of Syria: Realities and Challenges // Middle East Policy. 2011. No 18 (2). P. 46–61. URL: <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/political-economy-syria?print> (accessed: 16.01.2017).

22. *Haj Aref D.* The Administrative Reform in Syria...Why and How? // Mafhoum.com [Site]. URL: http://www.mafhoum.com/syr/articles_01/diala/Abstract.htm (accessed: 16.01.2017).
23. *Hughes O.E.* Public Management and Administration: An Introduction. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
24. *Milana E., Maldaon I.* Managerial Characteristics and Its Impact on Organizational Performance: Evidence from Syria // Business: Theory and Practice. 2015. No 16 (2). P. 212–221.
25. *Perthes V.* Syria under Bashar al-Asad: Modernisation and the Limits of Change. London; New York: Routledge, 2006.
26. Political and Administrative Reform // Syrian Expert House [Site]. URL: <http://syrianexperthouse.org/archives/723> (accessed: 16.01.2017).
27. *Rutgers M.* Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology / The Foundations of Public Administration Series. 2010.
28. *Seifan S.* The Road to Economic Reform in Syria / University of St. Andrews Centre for Syrian Studies School of International Relations Fife. Scotland, UK. 2011. URL: <https://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/717> (accessed: 29.06.2017).
29. Supporting Political and Administrative Reforms In Syria // Devex.com [Site]. URL: <https://www.devex.com/funding/programs/11947> (accessed: 16.01.2017).
30. *Taylor F.W.* The Principles of Scientific Management. New York; London: Harper & Brothers, 1911.
31. The Indicator of Needs for the Local Councils of Syria. Report of Public Policies // Local Administration Councils Union. 2015. URL: <http://www.peacefare.net/wp-content/uploads/2015/10/Needs-for-the-Local-Councils-of-Syria-Public-Policy-Report.pdf> (accessed: 16.01.2017).
32. The World Factbook // Central Intelligence Agency [Official Site]. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (accessed: 16.01.2017).
33. *Wilson W.* The Study of Administration // American Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2. No 2. P. 197–222.

Hurmuz N.D.

On the Formation of the Responsibility System in Public Administration in Syria

Hurmuz Naeim David — graduate student, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics; special representative on international interaction between Russia and Syria, Russian Trade and Economic Development Council, Moscow, Russian Federation.

E-mail: naamwel@yahoo.com

Annotation

The analysis of the Syrian public administration shows a high level of centralization, a direct influence of the President on all the government bodies and all levels of administration. The communications of public authorities reveal a rigid hierarchy of control in Syria. Moreover, the tremendous centralization that had led to social tension and conflicts strengthened because of the complex geopolitical situation, military conflicts and economic collapse.

The article attempts to prove the statement that in the current social, military, political and economic conditions it is impossible to avoid the vertical centralized management hierarchy in Syria. However, the quality of management and its effectiveness still can be improved. It is necessary to implement a system of public servant responsibility based on the formation of complex tools for evaluating the work of each government employee, the performance of each program or project implemented at the state level and the development of professional standards for those positions of public administration which are associated with high corruption risks.

Keywords

Public administration, government effectiveness, state programs, professional standards, a system of accountability, corruption risks.