

«ПРАВО НА ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ» (RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION): ТРАДИЦИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

А. Ю. Петров,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, заместитель начальника учебно-методического управления, Южно-Уральский государственный университет

В статье рассматриваются основные подходы к определению «права на хорошее управление» в современной европейской и российской административно-правовой науке, раскрываются направления реализации зарубежных идей в российском законодательстве. Совершенствование управленческой деятельности – это постоянная обязанность государства. Сегодняшние решения позволяют обнаружить верный вектор дальнейшего поступательного развития системы государственного и муниципального управления. Последовательное претворение в жизнь идеи «хорошего управления» с определенной очевидностью является приоритетом развития Российской Федерации, а принимаемые законодательные акты свидетельствуют о желании власти выстраивать четкие и гармоничные отношения в системе «человек-государство».

Ключевые слова: *право на хорошее управление, административная власть.*

Функционирование механизма исполнительной власти в современном государстве основывается на обязательном признании высшей ценности прав и свобод человека и гражданина, понимании производительности управленческой деятельности от потребностей населения и их нужд в реализации прав и законных интересов.

Опосредованность административной власти с очевидностью детерминирует направленность современной управленческой науки и практики на развитие прозрачных демократических моделей взаимодействия между человеком и властью с целью создания эффективного, быстрого и доступного способа реализации законодательных прав и получения необходимых государственных услуг.

Важной составляющей открытости исполнительной власти являются не только нормативно закрепленные возможности для получения информации о деятельности органа власти в отношении гражданина, но и технические коммуникационные средства, позволяющие в оперативном режиме отслеживать порядок совершения административных процедур.

Подобная ориентированность на удовлетворение потребностей человека и гражданина органами исполнительной власти обосновывается реализацией одного из важнейших

политических прав современного культурного общества – права на хорошее управление (right to good administration).

Европейская правовая школа государственного управления в числе базовых принципов административной деятельности уже на протяжении многих лет выделяет принцип «хорошего управления» («good governance»), отражающий такое управление, которое отвечает требованиям открытого, демократического и справедливого общества¹. Концепция «хорошего управления», по мысли Л. В. Сморгунова, складывается из следующих составляющих: участие; верховенство права; прозрачность; чувствительность; ориентация на согласие; справедливость; результативность и действенность; подотчетность; стратегическое видение². Отражая содержание права на хорошее управление, И. Н. Барциц понимает под ним то, что «органы власти беспристрастно и справедливо, без проволочек и по существу обязаны рассматривать обращения граждан, а также то, что избранные представители и администрации действуют в интересах населения»³.

Для реального воплощения этих идей в Хартии Европейского союза об основных правах⁴, проекте Конституции Европейского союза⁵ закреплено право гражданина на «хорошее управление», которое заключается в

следующем. Каждое лицо имеет право на рассмотрение своего дела институтами и органами Союза беспристрастно, справедливо и в разумный срок. Данное право, в частности, охватывает: 1) право каждого лица быть заслушанным до принятия по отношению к нему (ней) меры индивидуального характера, влекущей для него неблагоприятные последствия; 2) право каждого лица на доступ к затрагивающему его (ее) информационному досье при соблюдении законных интересов в виде конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны; 3) обязанность администрации мотивировать свои решения.

Каждое лицо имеет право на возмещение Сообществом убытков, причиненных ему (ей) институтами или их служащими при осуществлении своих обязанностей, в соответствии с общими принципами, свойственными правовым системам всех государств-членов⁶.

Признание и законодательное отражение права на хорошее управление в Хартии Европейского союза об основных правах и проекте Конституции Европейского союза стали высшим достижением эволюции права гражданина на участие в управлении делами государства. Следует отметить, что реализация идеи «good governance» имеет определенные конституционные традиции; в том или ином виде она находила воплощение в текстах действующих конституций европейских государств.

Например, ст. 10 Конституции Греческой Республики от 11 июня 1975 г. закрепляет положение, согласно которому каждый в отдельности или совместно с другими имеет право, соблюдая законы государства, обращаться в письменной форме к властям, которые обязаны предпринять безотлагательные действия на основе существующих положений и дать обратившемуся обоснованный письменный ответ в соответствии с положениями закона. Преследование заявителя за содержащиеся в заявлении нарушения, если таковые имеют место, допускается только после обнародования окончательного решения органа власти, к которому данное заявление обращено, и с его разрешения. Запрос об информации обязывает соответствующий орган власти дать ответ в оговоренных законом условиях⁷.

Более широкие правомочия содержатся в Конституции Княжества Андорры от 14 марта 1993 г., гарантирующей право всех андоррцев на равный доступ к публичным функциям и

обязанностям в соответствии с предписаниями, предусмотренными законом (ст. 25)⁸.

В соответствии со ст. 32, 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации также имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Они имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Н. Ю. Хаманева, анализируя данную норму, указывает, что «содержание права на обращение и корреспондирующей ему обязанности обеспечивать реализацию этого права выражается в конституционной норме в концентрированной форме – без конкретизации предмета, порядка и способов действий субъектов». Более того, «его дальнейшее развитие и реализация осуществляются нормами административного права, и право на обращение приобретает административно-правовой характер»⁹.

В Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁰, явившимся долгожданным результатом нормативного регулирования столь значимой сферы общественных отношений, нашли отражение права и обязанности гражданина и органов публичной власти. При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право: представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании; знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну; получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов; обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации; обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

В свою очередь органы власти и должностные лица обязаны: обеспечивать объективное, всестороннее и своевременное рассмот-

рение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение; запрашивать необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия; принимать меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов; уведомить гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией. Более того, рассматриваемый федеральный закон регламентирует стадии производства по обращениям граждан, порядок рассмотрения отдельных видов обращений, ответственность должностных лиц за нарушение Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Несмотря на серьезные позитивные сдвиги, вызванные фактом принятия вышеуказанного федерального закона, остается множество нерешенных вопросов, поставленных современной наукой административно-процессуального права и опытом регламентации и применения законодательства об обращениях стран СНГ и субъектов Российской Федерации.

На протяжении последних десятилетий научные исследования, рассматривающие проблемы производства по обращениям граждан, проходили «под знаком» необходимости совершенствования нормативно-правовой основы права на обращение. При этом учеными единодушно определялись те ориентиры, которые должны быть соблюдены при правовой регламентации производства по обращениям граждан.

1. Определение предмета законодательного регулирования.

Закон должен регулировать порядок направления, рассмотрения, разрешения обращений граждан в органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации всех форм собственности.

2. Структурная содержательность закона.

Закон должен иметь четкую внутреннюю структуру, отражающую содержание производства по обращениям граждан: преамбулу, терминологическую базу, принципы, порядок раз-

решения обращений, не связанных с административной юрисдикцией, порядок разрешения жалоб, права и обязанности субъектов производства, исполнение решений по обращениям и т.п.

3. Закрепление демократических принципов, отвечающих требованиям Конституции Российской Федерации.

Производство по обращениям граждан должно строиться на началах законности, равенства, доступности и многих других принципов, которые позволят сформировать новую основу отношений «человек – государство», базирующуюся на признании и возможности фактической реализации закрепленных в законодательстве прав и свобод, например, права личного участия при рассмотрении обращения.

4. Учет федеративной природы Российского государства.

Формирование и развитие административно-процессуального права, проходящие в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должны учитывать самостоятельность и права регионов в области регулирования отдельных аспектов анализируемого производства.

5. Необходимость установления мер ответственности за нарушение законодательства об обращениях граждан.

Принятие федерального закона должно сопровождаться разработкой и внедрением мер административной и, возможно, уголовной ответственности за нарушение требований законодательства об обращениях граждан в целях дополнительного гарантирования незыблемости прав и свобод граждан¹¹.

Однако ни одно из перечисленных положений не было использовано при регулировании этой социально-правовой сферы. Многие проблемы, требующие действительного законодательного разрешения, остались необнаруженными и неосвещенными.

Сложно объяснить факт принятия Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» именно в такой редакции и в свете действующего законодательства стран СНГ.

Закон Украины от 2 октября 1996 г. «Об обращениях граждан»¹² верно, по нашему мнению, определяет пределы правового регулирования, указывая, что граждане имеют право обратиться в органы государственной власти, местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации незави-

симо от форм собственности, средства массовой информации, к должностным лицам в соответствии с их функциональными обязанностями с замечаниями, жалобами и предложениями, которые касаются их уставной деятельности, заявлениями и ходатайствами по реализации своих социально-экономических, политических и личных прав и законных интересов и жалобой об их нарушении (ст. 1). Закон достаточно четко регулирует порядок рассмотрения отдельных видов обращений, закрепляет перечень прав и обязанностей субъектов производства по обращениям. Согласно действующему законодательству Украины гражданин, который обратился с заявлением или жалобой в органы государственной власти, местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, объединения граждан и т.д., имеет право:

1) лично изложить аргументы лицу, которое проверяло заявление или жалобу, и принимать участие в проверке представленной жалобы или заявления;

2) знакомиться с материалами проверки;

3) подавать дополнительные материалы или настаивать на их запросе органом, который рассматривает заявление или жалобу;

4) быть присутствующим при рассмотрении заявления или жалобы;

5) пользоваться услугами адвоката или представителя трудового коллектива, организации, которая осуществляет правозащитную функцию, оформив это полномочие в установленном законом порядке, и др.

Очевидно, что закрепление подобного перечня прав в российском законодательстве позволило бы разрешить реальные проблемы равенства, доступности и гарантированности посредством привнесения в административный процесс элементов гражданского и арбитражного процессов. Несомненно, что учет зарубежного опыта регламентации права на обращение граждан¹³ позволил бы сформировать поистине демократический базис для развития нового российского производства и исключить критику со стороны общественности¹⁴.

В продолжение анализа составляющих «права на хорошее управление» в Российской Федерации необходимо остановиться на праве каждого гражданина на доступ к информации, затрагивающей его права и законные интересы.

Несмотря на установленную Конституционным Судом РФ возможность гражданина на ознакомление с документами и материалами,

затрагивающими его права и свободы, реализация этого принципа крайне затруднительна в силу сложности оценки соотносимости собранной информации с законными интересами граждан¹⁵.

Если в действующем гражданском, уголовном и административном процессуальном законодательстве участник юрисдикционного процесса имеет право на ознакомление с материалами дела, то при реализации прав в ходе процедурных производств, не связанных с разрешением споров и привлечением к юридической ответственности, такие возможности отсутствуют де-юре и де-факто. Например, при совершении регистрационных действий в отношении недвижимого имущества заявитель/правообладатель не наделяется законодателем правовой возможностью ознакомления с документами, помещенными органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в соответствующее регистрационное дело. Между тем на практике подобные правомочия являются достаточно важными и позволяют правообладателям проводить дополнительный контроль правильности оформления всех документов в целях исключения возможного обжалования совершения регистрационных действий со стороны злоумышленников, уменьшить риск должностных преступлений.

Не меньшее значение в этой области имеет осведомленность заинтересованных лиц относительно содержания регистрационного дела юридического лица и помещенных в него документов, которое ведется органами Федеральной налоговой службы Российской Федерации. Именно поддельные протоколы общих собраний, фиктивные первичные документы, представляемые в уполномоченные государственные органы, подчас служат первым шагом для рейдерских атак, захвата бизнеса. В подобных условиях своевременный мониторинг регистрационного дела со стороны законных представителей организации может служить дополнительной гарантией в деле снижения числа фактов незаконного завладения бизнесом.

Несомненно, что совершенствование управленческой деятельности – это постоянная обязанность государства. Сегодняшние решения позволяют обнаружить верный вектор дальнейшего поступательного развития системы государственного и муниципального управления. Последовательное претворение в жизнь идеи «хорошего управления» с опреде-

ленной очевидностью является приоритетом развития Российской Федерации, а принимаемые законодательные акты свидетельствуют о желании власти выстраивать четкие и гармоничные отношения в системе «человек – государство». Опыт конституционного развития европейских государств убеждает, что реализация этой идеи позволяет качественно обогатить право человека на участие в управлении делами государства, расширить взаимные обязательства сторон для целей построения открытого и демократического государства.

¹ См.: Сморгун Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Политические исследования. 2003. № 4. С. 50–58.

² См.: Сморгун Л. В. Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе // Технологии информационного общества. Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. СПб., 2003. С. 133–135.

³ Барциц И. Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 21.

⁴ Official Journal of the European Communities. С. 364. 2000. December 18th. P. 1–22.

⁵ Official Journal of the European Union. 2004. December 16th. Volume 47.

⁶ См.: Хартия Европейского союза об основных правах: комментарий / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2005.

⁷ The Constitution of Greece. URL: <http://www.hri.org/docs/syntaxma>.

⁸ The Constitution of the Principality of Andorra. URL: http://andorramania.com/constit_gb.htm.

⁹ Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 10.

¹⁰ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹¹ См.: Хесина Н. М. Административно-правовое обеспечение режима законности и правопорядка в Российской Федерации: монография / под ред. В. Я. Кикотя. М., 2004. С. 127–138; Фролов Е. Обращения граждан как форма их участия в управлении делами государства // Граждане и органы государственной власти: доступ, информирование и обжалование. М., 2001. С. 19–27; Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 363; Ноздрачев А. Ф. Проблемы организации исполнительной власти и развития административного законодательства // Законодательство России в XXI веке: материалы научно-практической конференции. М., 2002. С. 253–263; Ноздрачев А. Ф., Сухарева Н. В., Мельникова В. И. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью // Законодательство и экономика. 2005. № 5 (253). С. 17–34; Хаманева Н. Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук, 1997; Рудакова Н. А. Конституционное право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

¹² URL: http://prezident.gov.ua/ru/content/2001_r.html.

¹³ См. также: Закон Азербайджанской Республики от 10 июня 1997 г. № 314-ПГ «О порядке рассмотрения обращений граждан» // СЗ Азербайджанской Республики. 1997. № 5. Ст. 417; Административно-процессуальный кодекс Грузии. URL: <http://www.base.spinform.ru/show.fwx?Regnom=5239>; Закон Республики Армения от 22 декабря 1999 г. № ЗР-24 «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». URL: <http://www.base.spinform.ru/show.fwx?Regnom=7451>.

¹⁴ См.: Заключение института «Коллективное действие» на проект Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». URL: <http://ikd.ru/Campaign/politrights/Article.2006-03-31.4608>; Заключение Федерации независимых профсоюзов России на проект Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». URL: <http://fnpr.org.ru/?cat=5&nid=1429>.

¹⁵ См.: Белов С. А. Статус субъектов административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина (5 марта 2010 г.): в 2 ч. СПб., 2010. Ч. 1. С. 50.

Статья поступила в редакцию 28 июня 2013 г.