

**Айдарбаев Сагынғалий¹, Базенов Айрат²,
Даркенбаев Асхат³, Удербаяева Бахит⁴**

- ¹доктор юридических наук, профессор кафедры международного права
Казахского национального университета имени аль-Фараби,
Казахстан, г. Алматы, e-mail: aydarbaevs@gmail.com, тел. +7 701 277 6002
- ²докторант 2 года обучения специальности «6D030100 – Юриспруденция»
Казахского инновационного гуманитарно-юридического университета,
Казахстан, г. Семей, e-mail: a.bazenov@mail.ru, тел. +7 705 904 7941
- ³кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права
Казахского национального университета имени аль-Фараби,
Казахстан, г. Алматы, e-mail: asxat_dar@mail.ru, тел. +7 701 759 1009
- ⁴кандидат юридических наук, доцент Университета НАРХОЗ,
Казахстан, г. Алматы, e-mail: u.baxit@mail.ru, тел. +7 701 553 1818

**ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА «ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ»:
ПОНЯТИЕ И НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ**

В статье анализируется понятие права на «хорошее управление», которое относительно недавно получило закрепление в нормативных документах Европейского Союза в качестве одного из «новых» прав человека. Авторы рассматривают связь этого права с конституционными актами государств и нормативными документами Европейского Союза, а также обращают внимание на особенности нормативного содержания права на «хорошее управление» в соответствии с Хартией Европейского Союза об основных правах 2000 года. В статье указывается на существующую взаимосвязь между правом на «хорошее управление» и внутренними и внешними функциями государства. Право на «хорошее управление» первоначально получило закрепления в конституционных актах стран Британского Содружества наций, а затем распространилось на конституционные акты и других государств. Так, авторы в качестве примера приводят конституционные акты Канады, Греции, Андорры. Аналог права на «хорошее управление» закреплён и в конституциях Российской Федерации и Республики Казахстан. По мнению авторов, право на «хорошее управление» относится к категории прав первого поколения, поскольку является в определенном смысле логическим продолжением конституционного права гражданина на участие в управлении делами государства, применительно к такому интеграционному объединению, как Европейский Союз.

Ключевые слова: права человека, «хорошее управление», Европейский Союз, Хартия основных прав ЕС, функции государства.

Aidarbayev Sagyngaliy¹, Bazenov Airat², Darkenbayev Askhat³, Uderbayeva Bakhit⁴

¹Doctor of Law, Professor of the Department of International Law of al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty, e-mail: aydarbaevs@gmail.com, tel. +7 701 277 6002

²doctoral students 2 years of training in the specialty «6D030100 – Jurisprudence» Kazakh innovation humanitarian-legal university, Kazakhstan, Semey, e-mail: a.bazenov@mail.ru, tel. +7 705 904 7941

³Candidate of Law, Associate Professor of the Department of International Law of al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty, e-mail: asxat_dar@mail.ru, tel. +7 701 759 1009

⁴Candidate of Law, Associate Professor, University of NARXOZ, Kazakhstan, Almaty, e-mail: u.baxit@mail.ru, tel. +7 701 553 1818

The human right to «good governance»: concept and the normative content

The article analyzes the concept of the right to «good governance», which recently been restated in the regulations of the European Union as one of the «new» human rights. The authors examine the relationship of this right to constitutional acts of states and the European Union regulatory documents,

as well as features of the normative content of the right to «good governance» in accordance with the EU Charter of Fundamental Rights in 2000. The right to «good governance» was initially secured in the constitutional acts of the countries of the British Commonwealth of Nations, and then spread to the constitutional acts of other states. Thus, the authors cite the constitutional acts of Canada, Greece, Andorra as an example. The analogy of the right to «good governance» is also fixed in the constitutions of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan. According to the authors the right to «good governance» refers to the category of first-generation rights, because it is in a certain sense, a logical continuation of the constitutional right of citizens to participate in managing state affairs, in relation to such integration associations such as the European Union. The article points to the existing relationship between the right to «good governance» and the internal and external functions of the state.

Key words: human rights, «good governance», the European Union, the EU Charter of Fundamental Rights, functions of the state.

Айдарбаев Сағынғали¹, Базенов Айрат², Дәркенбаев Асхат³, Үдербаева Бақыт⁴

¹заң ғылымдарының докторы, әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті халықаралық құқық кафедрасының профессоры, Қазақстан, Алматы қ., e-mail: aydarbaevs@gmail.com, тел. +7 701 277 6002

²Қазақ инновациялық гуманитарлық-заң университетінің «БД030100 – Юриспруденция» мамандығының 2 оқу жылының докторанты, Қазақстан, Семей қ., e-mail: a.bazenov@mail.ru, тел. +7 705 904 7941

³заң ғылымдарының кандидаты, әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті халықаралық құқық кафедрасының профессоры, Қазақстан, Алматы қ., e-mail: ashat_dar@mail.ru, тел. +7 701 759 1009

⁴заң ғылымдарының кандидаты, НАРХОЗ университетінің доценті, Қазақстан, Алматы қ., e-mail: u.baxit@mail.ru, тел. +7 701 553 1818

Адамның «жақсы басқару» құқығы: түсінігі мен нормативтік мазмұны

Бұл мақалада адамның «жаңа» құқықтары ретінде Еуропа Одағының халықаралық нормативтік құқықтық құжаттарында жақын арада бекітілуін тапқан «жақсы басқару» құқығының түсінігі талдауға алынған. Авторлар бұл құқықтың мемлекеттердің конституциялық актілерімен және Еуропалық Одақтың нормативтік құқықтық құжаттарымен байланысын қарастырады, сондай-ақ Еуропа Одағының 2000 жылғы негізгі құқықтар туралы Хартиясына сәйкес «жақсы басқару» құқығының нормативтік мазмұнының ерекшеліктеріне аса жоғары көңіл бөледі. Мақалада «жақсы басқару» құқығы мен мемлекеттің ішкі және сыртқы функцияларының арақатынасы көрсетіледі.

«Жақсы басқару» құқығы бастапқысында Британдық ұлттар қауымдастығына кіретін елдердің конституциялық актілерінде өзінің бекітілуін тапты, ал кейін басқа да елдердің конституциялық актілеріне таратылды. Мысал ретінде авторлар Канада, Грекия, Андорра сияқты мемлекеттердің конституциялық-құқықтық актілерін келтіреді. «Жақсы басқару» құқығының баламасы Ресей Федерациясы мен Қазақстан Республикасы конституцияларында да өз көрінісін табуда.

Мақала авторларының пікірі бойынша, «жақсы басқару» құқығы бірінші буын құқықтары қатарына жатады, өйткені ол, белгілі бір мағынада, Еуропа Одағы сияқты халықаралық интеграциялық бірлестікке қатысты азаматтың мемлекет істерін басқаруға қатысу конституциялық құқығының логикалық жалғасы болып табылады.

Түйін сөздер: адам құқықтары, «жақсы басқару», Еуропа Одағы, ЕО негізгі құқықтары Хартиясы, мемлекеттің функциялары.

Введение

Реализация функций государства как внутреннего, так и внешнего характера очень тесно связана с механизмом исполнительной власти современного государства, который базируется на признании высшей ценности прав и свобод человека, понимании вторичного характера управленческой деятельности по отношению к потребностям населения. Юридической основой для этого в Казахстане выступает пункт 1 статьи 1, в соответствии с которым «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством,

высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» (Конституция Республики Казахстан, 1995).

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. Подобная ориентированность на удовлетворение потребностей человека и гражданина органами исполнительной

власти, по признанию российского исследователя А.Ю. Петрова, обосновывается реализацией одного из важнейших политических прав современного культурного общества – права на хорошее управление («right to good administration») (Петров, 2013: 88-89).

По словам Л.В. Сморгунова, 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 общества (Сморгунов, 2003: 51).

Вместе с тем, в правовой науке Казахстана само понятие права на «хорошее управление» часто вызывает недоумение, хотя все отмеченные выше обстоятельства имеют очень большое значение для нашей страны, которая так же, как и многие другие транзитные государства, пытается построить свою экономическую модель управления и собственную модель демократии.

Однако, как отмечает Х. Параг, даже в самой Европе, к сожалению, пока нет четкого теоретического толкования и измерения содержания понятий «хорошее управление» или «качество государства». Эмпирические оценки в этом направлении исследований опережают построение целостной теоретической модели. Не существует и единого системного подхода к толкованию понятия «оценка эффективности» (т.е. «хорошего управления»), ее сущности и значения. Наблюдается множество подходов, гипотез, эмпирических свидетельств и экспертных оценок государственной эффективности. Не создана пока и приемлемая нормативно-правовая база оценки эффективности (Параг, 2010: 103).

И все это при том, что управление – это одна из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной и практической деятельности людей, это сфера, от состояния которой во многом зависит благополучие общества и в конечном счете – судьба каждого человека (Атаманчук, 2010: 20).

Проблема «хорошего управления» («good governance») затрагивает даже международную жизнь. По словам известного российского ученого И.И. Лукашука, глобальный порядок складывается как бы на ощупь, методом проб и ошибок, результаты которых могут оказаться непоправимыми. На первый план выдвигается задача создания эффективного управления мировой системой. Значение этой задачи подчеркивается как ООН, так и правительствами

отдельных государств. Глобальное управление должно опираться на сотрудничество государств. Этой позиции придерживается международное сообщество (Лукашук, 2005:11). В Докладе Генерального секретаря ООН Кофи Аннана о работе Организации за 2000 год в этой связи прямо говорится: «Необходимо более эффективное мировое управление, под которым я имею в виду совместное ведение мировых дел» (Аннан, 2001:5).

Следует отметить и тот факт, что в русском языке до сих пор нет однозначно устоявшегося перевода термина «right to good administration», которое переводится авторами по-разному – право на «хорошее управление», на «должное управление», на «хорошее администрирование» и т.д.

В этих условиях представляется, что в юридической науке Казахстана назрела потребность в научно-теоретическом осмыслении понятия права на «хорошее управление».

Методы

Учитывая все более активное применение термина право на «хорошее управление», не только в актах национального права государств и в зарубежной юридической литературе, но уже и в международно-правовых документах, особенно в актах, принимаемых в рамках Европейского Союза, назревает необходимость научного осмысления этого понятия, особенно его нормативного содержания. Для этого необходимо изучить исследуемый объект в рамках конституционных актов соответствующих государств и актов Европейского Союза с использованием исторического и сравнительно-правового методов, а также метода структурно-функционального анализа.

Дискуссия

Право на «хорошее управление» в конституционных актах государств

Понятие «хорошее управление» в составе формулы «мир, порядок и доброе (хорошее) управление» было известно в Великобритании и странах Британского Содружества Наций уже в XIX веке. Эта фраза встречается во многих документах британской империи и наибольшее значение имеет в конституциях Канады и Австралии. В Канаде «мир, порядок и хорошее управление» определяют принципы работы канадского парламента (Мир, порядок и доброе управление, 2017).

Как отмечает Ю.А. Петров, 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 условиях. Еще более широкие полномочия 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). В соответствии со статьями 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 (Петров, 2013: 89).

В Конституции Казахстана указанная норма закреплена в пункте 1 статьи 33 (Конституция Республики Казахстан, 1995).

Российский ученый Н.Ю. Хаманева, анализируя рассматриваемую 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», а «его дальнейшее развитие и реализация осуществляются нормами административного права, и право на обращение приобретает административно-правовой характер» (Хаманева, 1997: 10).

Таким образом, в приведенных конституционных актах современных государств право на «хорошее управление» корреспондирует кон-

ституционному праву граждан участвовать в управлении делами государства.

Право на «хорошее управление» и нормативные документы Европейского Союза

Как отмечает известный казахстанский ученый-юрист С.Н. Сабикинов, международное право призвано стать гомоцентричным, т.е. ориентированным на человека (Сабикинов, 2009: 5). В этом отношении самые прогрессивные идеи и начинания в сфере защиты прав человека чаще всего возникают в праве Европейского Союза (далее – ЕС).

В 1990-е гг. перечень прав и принципов, содержащихся в Договоре о ЕС (как главном учредительном документе), был расширен. В связи с введением гражданства Союза в 1992 г. в него были включены ряд основных прав союзных граждан (часть вторая «Гражданство Союза»). В 1997 г. (поправками Амстердамского договора) был добавлен общий принцип социального равенства (ст. 13), т.е. недопустимости дискриминации в зависимости от «пола, расы или этнического происхождения, религии или убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации». Указанный принцип, однако, был закреплен косвенно, т.е. путем наделения Европейского Сообщества полномочиями издавать законодательство о борьбе с данными видами дискриминации. Таким образом, и в первоначальной, и в действующей редакции Договор о ЕС в качестве «конституции» Европейского Союза не содержит всеобъемлющего «билля о правах», который охватывал бы весь комплекс основных личных, политических и социально-экономических прав человека и гражданина. В учредительных документах ЕС отсутствуют, например, такие основополагающие права, как право на свободу и личную неприкосновенность, право собственности, свобода мысли и слова и т.д. Признание и защита этих и иных базовых прав личности стали возможны благодаря судебной практике Суда ЕС, который с конца 1960-х гг. в своих решениях признал основные права в качестве «общих принципов права Сообщества» и провозгласил в качестве основного их источника Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (Кашкин и др., 2011: 113-114).

В этой связи О.М. Мещерякова отмечает, что по мере развития интеграции для граждан государств-членов Европейского Союза возникла необходимость в защите их прав, которые могли быть нарушены институтами ЕС, а также должностными лицами ЕС (Мещерякова, 2013).

Несмотря на использование Конвенции Совета Европы 1950 г., Европейский Союз не оставил попыток подготовить собственный «билль о правах», отражающий состояние их развития на конец XX в. Кульминацией этих усилий стало торжественное провозглашение 7 декабря 2000 г. Хартии Европейского Союза об основных правах. Таким образом, Европейский союз выработал свою собственную целостную концепцию основных прав и свобод человека. Провозглашение Хартии означало *два шага вперед* в европейском «конституционном» процессе. В то же время невозможность прийти к соглашению о юридической силе документа предполагала *шаг назад* (Ушакова, 2002).

Полноценное действие Хартии ЕС об основных правах стало возможным после придания ей высшей юридической силы в правовой системе Союза, что было предусмотрено Лиссабонским договором 2007 г., согласно которому Хартия имеет одинаковую юридическую силу с учредительными документами организации: Договором о ЕС и Договором о функционировании ЕС в редакции Лиссабонского договора (Кашкин и др., 2011: 114).

Российский исследователь А.С. Исполинов отмечает выдающийся характер Хартии, которая в отличие от Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. представлена не только гражданскими и политическими правами: в Хартии оказались собраны в одном документе как гражданские и политические права, так и социально-экономические права (Исполинов, 2012: 62).

Главная особенность Хартии – новый, уникальный подход к систематизации основных прав и свобод личности. В отличие от классического подхода основные права личности систематизированы в Хартии не по сферам их реализации (личная, политическая, социально-экономическая), а по ценностям, которые они защищают. Важнейшие среди них: человеческое достоинство, свобода, равенство и солидарность. В соответствии с этими и другими ценностями построена структура Хартии (Кашкин и др., 2011: 114-115]:

- глава I «Достоинство» (ст. 1-5) закрепляет те права и гарантии, без которых немислимо бытие человеческой личности: право на человеческое достоинство, право на жизнь, запрещение пыток и др.;

- глава II «Свободы» (ст. 6-19) призвана обеспечить свободную жизнедеятельность человека во всех сферах общественных отношений, за-

щитить его от неправомерного вмешательства публичных властей (в том числе институтов Союза). Это выражается в признании за личностью таких прав, как право на свободу и личную неприкосновенность, на уважение частной и семейной жизни, свободы мысли, совести и вероисповедания, свободы искусства и науки, свободы предпринимательства, права частной собственности и т.д.;

- глава III «Равенство» (ст. 20-26), название которой говорит само за себя, закрепляет наряду с принципом равенства положения о признании и уважении интересов групп населения, нуждающихся в особой защите общества (дети, пожилые люди, инвалиды);

- глава IV «Солидарность» (ст. 27-38) содержит трудовые и социальные права, призванные обеспечить снижение или устранение классовых и иных социальных противоречий: право работников предприятия на информацию и консультации, право на переговоры и коллективные действия, включая забастовку, запрещение детского труда, право на социальное обеспечение и т.д.;

- глава V «Гражданство» (ст. 39-46) устанавливает права и гарантии, предоставляемые в первую очередь гражданам Союза;

- глава VI «Правосудие» (ст. 47-50) предусматривает уголовно-правовые и процессуальные гарантии прав личности: право на эффективное обжалование и на доступ к беспристрастному суду, презумпция невиновности и др.;

- глава VII «Общие положения» (ст. 51-54) определяет сферу действия и порядок применения Хартии, ее соотношение с другими источниками прав и свобод, в том числе с ЕКПЧ 1950 г.

К особенностям Хартии наряду с уникальной систематизацией основных прав и свобод можно отнести признание в этом качестве «права на целостность личности» (ст.3) и «права на хорошее управление» (ст. 41). Первое защищает человека от возможных посягательств на его тело и душу с использованием достижений научно-технического прогресса (медицинские и биологические опыты, евгеника, клонирование, торговля частями человеческого тела), второе – от злоупотреблений со стороны институтов и органов Союза (Кашкин и др., 2011: 115).

По словам И.В. Сурodeйкиной, на современном этапе развития европейского права происходит существенный сдвиг в направлении повышения эффективности и укрепления защиты прав человека и основных свобод, чему служит принятие и введение в действие Лиссабонского договора, содержащего положения, образующие

юридическую основу для присоединения ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и придающие юридически обязательный статус Хартии основных прав ЕС (Суродейкина, 2011: 9).

Таким образом, право на «хорошее управление» является одним из новейших прав человека, официально введенных в нормативный оборот европейского права и каталог фундаментальных прав человека Хартией основных прав ЕС. Возникновение этого права связано с эволюцией европейской концепции прав человека, берущей свое начало в конституционной практике западных государств.

Особенности нормативного содержания права на «хорошее управление» в соответствии с Хартией ЕС об основных правах

Глава V «Гражданство» Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 года содержит восемь статей, преимущественно связанных с политическими и информационными правами, вытекающими из наличия у лица гражданства Европейского Союза (Калиниченко, 2000: 48).

Статья 41 «Право на хорошее управление» входит в состав главы V «Гражданство» Хартии ЕС об основных правах, в которой содержатся следующие статьи: Статья 39 «Право голосовать и баллотироваться в качестве кандидата на выборах в Европейский парламент»; Статья 40 «Право голосовать и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах»; Статья 41 «Право на хорошее управление»; Статья 42 «Право на доступ к документам»; Статья 43 «Посредник»; Статья 44 «Право петиций»; Статья 44 «Свобода передвижения и проживания»; Статья 45 «Дипломатическая и консульская защита».

Анализ норм главы V «Гражданство» свидетельствует о том, что здесь закреплены в основном политические права человека, вытекающие из гражданства ЕС. Иными словами, речь идет о правах европейских граждан (граждан ЕС) и обязанностях институтов и органов ЕС по отношению к этим гражданам. Следовательно, любую норму рассматриваемой главы необходимо толковать именно в этом контексте.

Статья 41 «Право на хорошее управление» состоит из четырех пунктов:

1. Каждое лицо имеет право на рассмотрение своего дела институтами и органами Союза беспристрастно, справедливо и в разумный срок.

2. Данное право, в частности, охватывает:

- право каждого лица быть заслушанным до принятия по отношению к нему меры индивиду-

ального характера, влекущей для него неблагоприятные последствия;

- право каждого лица на доступ к затрагивающему его информационному досье при соблюдении законных интересов в виде конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны;

- обязанность администрации мотивировать свои решения.

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

4. Каждое лицо может обращаться к институтам Союза на одном из языков, на которых составлены договоры, и должен получить ответ на том же самом языке.

Следует отметить, что Европейским Союзом, наряду с Хартией об основных правах, были подготовлены «Разъяснения Хартии об основных правах». Эти разъяснения были первоначально составлены под руководством Президиума Конвента, разработавшего Хартию Европейского Союза об основных правах. Их обновленная редакция была подготовлена под ответственностью Президиума Европейского конвента с учетом изменений, внесенных данным Конвентом в текст Хартии (в частности, в статьи 51 и 52), и с учетом последующего развития права Союза. Несмотря на то, что данные разъяснения сами по себе не обладают юридической силой, они служат ценным средством толкования, призванным сделать более ясным смысл положений Хартии (Разъяснения Хартии об основных правах, 2007).

«Разъяснение» следующим образом комментирует нормы статьи 41 «Право на хорошее управление». Статья 41 основана на существовании Союза как правового сообщества, характерные черты которого были развиты судебной практикой, признавшей, в частности, хорошее управление в качестве общего принципа права, а в отношении обязанности мотивировать – из статьи 296 Договора о функционировании Европейского Союза (см. также правовую основу в статье 298 Договора о функционировании Европейского Союза для принятия законодательных актов в целях обеспечения открытой, эффективной и независимой европейской администрации). Параграф 3 воспроизводит право, гарантированное в статье 340 Договора о функционировании ЕС. Параграф 4 воспроизводит

право, гарантированное в пункте «d» параграфа 2 статьи 20 и в статье 24 Договора о функционировании ЕС. В соответствии с параграфом 2 статьи 52 Хартии эти права применяются на условиях и в пределах, определенных в Договорах. Право на эффективные средства правовой защиты, которое служит важным аспектом данного вопроса, гарантировано в статье 47 Хартии.

Таким образом, из четырех параграфов, из которых состоит статья 41, первые два параграфа напрямую вытекают из судебной практики Суда ЕС а последние два параграфа – напрямую связаны с соответствующими статьями Договора о функционировании ЕС. Иными словами, это означает, что все положения статьи 41 Хартии имеют прочную правовую основу (фундамент).

Статья 41 Хартии закрепляет блок политических прав, определяющих характер взаимоотношений граждан, других физических лиц, а также юридических лиц и органов Европейского Союза. Известный российский специалист по праву ЕС, профессор С.Ю. Кашкин следующим образом комментирует положения статьи 41 Хартии. Параграф 1 ст. 41 предоставляет каждому право на рассмотрение его дела органами Союза беспристрастно, справедливо и в разумный срок. Данное право охватывает ряд правомочий, перечисленных в параграфе 2 ст. 41 – право быть заслушанным при принятии органами меры индивидуального характера, влекущей для лица неблагоприятные последствия, право на доступ к затрагиваемому интересам этого лица информационному досье при конфиденциальности, соблюдении профессиональной и коммерческой тайны, право требовать от органов Союза, мотивировать свои решения. На все из этих правомочий лица распространяется критерий беспристрастности, справедливости и разумности срока со стороны публичной власти (Кашкин, 2001: 187).

Принцип хорошего управления появился и получил развитие в прецедентном праве ЕС (Case C – 255/90, P. Burban, (1992) ECR I – 2253; Case T – 167/94, Nolle, (1995) ECR II – 2589; Case T- 231/97, New Europe Consulting and others, (1999) ECR II – 2403).

Право на «хорошее управление» является притязанием лица на соблюдение этого принципа органами Союза. Права, перечисленные в пп.1 и 2 ст. 41 Хартии об основных правах, были выработаны судебной практикой в связи с реализацией принципа хорошего управления. Данные права отразились в решениях Суда по делам «Heylens» (Case 222/86, 1987), «Orkem» (Case

374/87, 1989), и «TU Munchen» (Case C-269/90, 1991), а также в решениях Суда первой инстанции по делам «Lisrestal» (Case T – 450/93, 1994), и «Nolle» (Case T – 167/94, 1995).

Положение параграфа 2 ст. 41 Хартии, устанавливающее обязанность органов управления мотивировать свои решения, берет основу в ст. 253 Договора, учреждающего ЕС (Право Европейского Союза: Документы и комментарии, 1999).

Параграф 3 ст. 41 Хартии устанавливает право на возмещение Европейским Сообществом убытков, причиненных лицу действиями или бездействием институтов Сообщества или их служащих при осуществлении ими своих обязанностей. Такое возмещение предоставляется в соответствии с общими принципами, свойственными правовым системам всех государств. Право, предоставляемое параграфом 3 ст. 41 Хартии, возникает в одном из случаев ответственности Сообщества перед третьими лицами по ст. 288 Договора – в случае ответственности перед физическими и юридическими лицами. Этому необходимо придать значение, поскольку положения о деликтоспособности Сообщества являются существенной характеристикой его правового статуса (Право Европейского Союза: Документы и комментарии, 1999).

Параграф 4 ст. 41 предоставляет право на обращение к институтам Союза на любом из официальных языков, на которых составлены аутентичные официальные тексты учредительных договоров и право получать ответы от институтов Союза на том же языке. Договор, учреждающий ЕС определяет эти права для граждан Союза в абзаце 3 статьи 21. Параграф 4 ст. 41 Хартии устанавливает такие права для всех лиц, но при этом данные положения подпадают под действие параграфа 2 ст.52 Хартии, ограничивающего их реализацию рамками учредительных актов. Положения параграфа 4 ст.41 Хартии являются важнейшей гарантией права на эффективное обжалование, предоставленное ст. 47 Хартии, равно как и реализует принцип признания в Союзе языкового разнообразия (ст. 22 Хартии). Право на возмещение вреда, причиненного действиями или бездействием публичной власти, находит закрепление в конституциях ряда европейских государств: Германии (ст. 34 Основного закона), Италии (ст. 28 Конституции) и др. (Право Европейского Союза: Документы и комментарии, 1999).

Из всего массива представленного комментария к статье 41 Хартии заслуживают внимания

слова о том, что «Права, перечисленные в пп. 1 и 2 ст. 41 Хартии об основных правах, были разработаны судебной практикой в связи с реализацией принципа хорошего управления». Из приведенной формулировки можно сделать вывод о том, что принцип хорошего управления («good governance»), сложившийся в рамках теории государственного управления, лежит в основе права на «хорошее управление», которое является одним из основных прав граждан ЕС применительно к органам ЕС.

Таким образом, можно заключить, что между понятием «хорошее управление», сложившимся в рамках теории государственного управления и административного права, и правом на «хорошее управление» в рамках европейского права в сфере прав человека существует тесная связь.

Анализируя так называемые «новые» права, закрепленные в Хартии, Т.Е. Ушакова отмечает, что термин «новые» не означает, что эти права не регулировались ранее, но выделяет важность их гарантии в XXI в. Сюда следует отнести не только права, связанные с технологическим прогрессом в сферах информатики и биоэтики: например, запрещение клонирования и воспроизведения человека (ст.3.2) и защита данных личного характера (ст.8). «Новыми», в широком смысле, также считаются права, связанные с окружающей средой (ст.37); общественным потреблением (ст.38); хорошей администрацией (ст.41). К этой же группе относятся права ребенка (ст.24) и права меньшинств, вытекающие из признания культурного, религиозного и языкового многообразия (ст.22). Термин «новые», применительно к данным правам, указывает на тот факт, что их развитие и закрепление осуществлялись преимущественно в последние два десятилетия. Следовательно, эти права или совершенно не упоминаются, или трактуются в более абстрактной манере в таких классических источниках международного права, как Пакты ООН или Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (Ушакова, 2002).

В отношении права на «хорошее управление» необходимо отметить, что оно является новым, потому что ранее вообще не упоминалось в международных документах по правам человека. Вместе с тем, российский ученый А.Ю. Петров отмечает, что признание и законодательное отражение права на «хорошее управление» в Хартии ЕС об основных правах стало высшим

достижением эволюции права гражданина на участие в управлении делами государства (Петров, 2013: 89). Думается, что с этой оценкой можно согласиться.

А.С. Исполинов относит право на «хорошее управление» («good governance») вместе с правами престарелых и инвалидов, правами потребителей, правом на окружающую среду, правом на свободу ведения бизнеса, к категории прав «третьего поколения» (Исполинов, 2012: 62). При этом российский ученый опирается на классификацию поколений прав человека, предложенную К. Васеком, согласно которой к правам первого поколения относятся гражданские и политические права, к правам второго поколения – социальные, экономические и культурные права, к правам третьего поколения – права на здоровую окружающую среду, устойчивое развитие, на культурное наследие и другие (Vasak, 1977).

Заключение

По нашему мнению, право на «хорошее управление» относится к категории прав первого поколения, поскольку является, в определенном смысле, логическим продолжением конституционного права гражданина на участие в управлении делами государства, применительно к такому интеграционному объединению, как Европейский Союз. Управленческая деятельность государства, в свою очередь, связана с осуществлением его внутренних и внешних функций. Такая связь наполняет реальным содержанием взаимоотношения между функциями государства и правом на «хорошее управление».

Обращаясь к взаимосвязи права на «хорошее управление» и конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, можно заключить, что право на «хорошее управление» является «реинкарнацией» традиционного, «старого» права на участие в управлении делами государства применительно к новым реалиям.

Следует полагать, что в недалекой перспективе это право появится в каталоге прав человека и гражданина государств-членов Евразийского экономического союза. В таком случае практика ЕС по реализации этого права может сослужить добрую службу и для постсоветских государств.

Литература

- 1 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // [http:// www.constitution.kz/razdel1/](http://www.constitution.kz/razdel1/)
- 2 Петров А.Ю. «Право на хорошее управление» (right to good administration): конституционные традиции и современность // Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Серия: Право. 2013. – Выпуск №3. – Т.13. – С.88-92.
- 3 Сморгун Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Политические исследования. – 2003. – № 4. – С.50-58.
- 4 Параг Х. Демократия и эффективность: вызов XXI века // Свободная мысль. – 2010. – №3. – С.103.
- 5 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. – М.: Изд-во «Омега-Л», 2010. – 525 с.
- 6 Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. – Изд. 3. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 415 с.
- 7 Аннан К. Общая судьба – новая решимость. – ООН, 2001. – С.5.
- 8 Мир, порядок и доброе управление // <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
- 9 Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997.
- 10 Сабикенов С.Н. Общечеловеческая концепция прав человека как идейная основа международного сотрудничества государств в сфере защиты прав человека // Права человека и актуальные проблемы международного права: мат-лы науч.-теорет. конф., (Алматы, 5 дек. 2008 г.) / отв. ред. С.Ж. Айдарбаев. – Алматы, 2009. – С.5-12.
- 11 Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калинин П.А. и др. Право Европейского Союза: учебное пособие / отв. ред. С.Ю. Кашкин. – 3-е изд. – М.: «Проспект», 2011.
- 12 Мещерякова О.М. Хартия Европейского Союза об основных правах и проблема расширения компетенции институтов ЕС // Правовая инициатива. – 2013. – №6. // <http://49e.ru/ru/2013/6/1>
- 13 Ушакова Т.Е. Хартия основных прав Европейского Союза: два шага вперед и один – назад в процессе европейской интеграции // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2002. – №2 // <http://evolutio.info/content/view/483/53/>
- 14 Исполинов А.С. Хартия основных прав ЕС: опыт первых трех лет применения // Евразийский юридический журнал. – 2012. – №12. – С.61–68.
- 15 Суродейкина И.В. Юрисдикционная защита прав человека в ЕС (законодательство и практика): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2011. – 27 с.
- 16 Калинин П.А. О гражданстве Европейского Союза // Московский журнал международного права. – 2000. – N3. – С.47-50.
- 17 Разъяснения Хартии об основных правах (2007/C303/02) / перевод д.ю.н. А.О. Четверикова // <http://eu-law.ru/2011/06/gazyasneniya-hartii-ob-osnovnykh-pravakh-2000-g/>
- 18 Право Европейского Союза: Документы и комментарии / под ред. проф. С.Ю. Кашкина – М.: Терра, 1999. – С.561-584.
- 19 Кашкин С.Ю. Хартия Европейского Союза об основных правах. – М., 2001. – 208 с.
- 20 Case C – 255/90, P. Burban (1992) ECR I – 2253; Case T – 167/94, Nolle, [1995] ECR II – 2589; Case T- 231/97, New Europe Consulting and others (1999) ECR II – 2403.
- 21 Case 222/86, Heylens (1987) ECR 4097.
- 22 Case 374/87, Orkem (1989) ECR 3283.
- 23 Case C-269/90, TU Munchen (1991) ECR I – 5469.
- 24 Case T – 450/93, Lisrestal (1994) ECR II – 1177.
- 25 Case T – 167/94, Nolle (1995) ECR II – 2589.
- 26 Vasak K. Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights // UNESCO Courier. – 1977. – Nov.19.

References

- 1 Annan K. (2001) Obshaja sud'ba – novaja reshimost, OON, S.5.
- 2 Atamanchuk G.V. (2010) Teorija gosudarstvennogo upravlenija. Uchebnik, M., Izd-vo «Omega-L», 525 s.
- 3 Case C – 255/90, P. Burban, [1992] ECR I – 2253; Case T – 167/94, Nolle, [1995] ECR II – 2589; Case T- 231/97, New Europe Consulting and others, [1999] ECR II – 2403.
- 4 Case 222/86, Heylens, [1987] ECR 4097.
- 5 Case 374/87, Orkem, [1989] ECR 3283.
- 6 Case C-269/90, TU Munchen, [1991] ECR I – 5469.
- 7 Case T – 450/93, Lisrestal, [1994] ECR II – 1177.
- 8 Case T – 167/94, Nolle, [1995] ECR II – 2589.
- 9 Hamaneva N.YU. (1997) Zashita prav grazhdan v sfere ispolnitel'noi vlasti, M.
- 10 Ispolinov A.S. (2012) Hartija osnovnyh prav ES: opyt pervyh treh let primenenija. Evrazijskii uridicheskii zhurnal, №12, S.61–68.
- 11 Kalinichenko P.A. (2000) O grazhdanstve Evropejskogo Soyuz. Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava, N3, S.47-50.

- 12 Kashkin S.YU. (2001) Hartija Evropeiskogo Soyuza ob osnovnyh pravah. M., 208 s.
- 13 Kashkin S.YU., CHetverikov A.O., Kalinichenko P.A. i dr. (2011) Pravo Evropeiskogo Soyuza: uchebnoe posobie (otv. red. S.YU. Kashkin), 3-e izd., M.: «Prospekt».
- 14 Konstitucija Respubliki Kazahstan ot 30 avgusta 1995 goda //http:// www.constitution.kz/razdel1/
- 15 Lukashuk I.I. (2005) Mezhdunarodnoe pravo. Obshaja chast': uchebnik dlja studentov yuri-dicheskikh fakul'tetov I vuzov., Izd. 3., M.: Volters Kluver, 415 s.
- 16 Mesherjakova O.M. (2013) Hartija Evropeiskogo Soyuza ob osnovnyh pravah I problema rasshirenija kompetencii institutov ES. Pravovaja iniciativa, – №6, // <http://49e.ru/2013/6/1>
- 17 Mir, porjadok I dobroeu pravlenie //http://ru.wikipedia.org/wiki/
- 18 Parag X. (2010) Demokratija I yeffektivnost': vyzov XXI veka.Svobodnaja mysl' ,№3, S.103.
- 19 Petrov A.YU. (2013) «Pravo na horoshee upravlenie» (right to good administration): kon-stitucionnye tradicii i sovremenost.Vestnik YUzhno-Ural'skogo Gosudarstvennogo Universiteta. Serija: Pravo,Vypusk №3, T.13, S.88-92.
- 20 Pravo Evropeiskogo Soyuza: Dokumenty i kommentarii. (1999) Pod red. prof. S.YU. Kashkina, M.: Terra, S.561-584.
- 21 Raz''jasnenija Hartii ob osnovnyh pravah (2007/S303/02) / perevod d.yu.n. A.O. CHetverikova //http://eu-law. ru/2011/06/razyasneniya-xartii-ob-osnovnyx-pravax-2000-g/
- 22 Sabikenov S.N. (2009) Obshechelovecheskaja koncepcija prav cheloveka kak ideinaja osnova mezhdunarodnogo sotrudnichestva gosudarstv v sfere zashity prav cheloveka //Prava cheloveka i aktual'nye problem mezhdunarodnogo prava: mat-ly nauch.-teoret. konf., (Almaty, 5 dek. 2008 g.) /Otv. red. S.Zh. Aidarbaev. – Almaty, S.5-12.
- 23 Smorgunov L.V. (2003) Sravnitel'nyi analiz politiko-administrativnyh reform: ot novogo gosudarstvennogo menedzhmenta k ponjatiyu «governance». Politicheskie issledovaniya, №4, S.50-58.
- 24 Surodeikina I.V. Yurisdikcionnaya zaschita prav cheloveka v ES _zakonodatelstvo i praktika,. Avto-ref. dis. ...kand. yurid. nauk_ 12.00.10. – M._ 2011. – 27 s.
- 25 Ushakova T.E. (2002) Hartija osnovnyh prav Evropeiskogo Soyuza: dva shaga vpered i odin – nazad v processe evropeiskoi integracii. Belorusskii zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenii, №2, //http://evolutio. info/content/view/483/53/
- 26 Vasak K. (1977) Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights. UNESCO Courier, Nov.19.