



Секретариат

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1995/L.4
20 July 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Двенадцатое Совещание экспертов по Программе
Организации Объединенных Наций в области
государственного управления и финансов
Нью-Йорк, 31 июля-11 августа 1995 года

ПРАВОВЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ: ПРАВО И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	1 - 10	2
I. ИСХОДНАЯ СИТУАЦИЯ: ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ НА СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ - 53		
II. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ПРАВОВЫХ РАМОК В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	54 - 89	16
III. ПУТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ	90 - 108	25
IV. ВЫВОД. ВЗГЛЯД В ДВАДЦАТЬ ПЕРВОЕ СТОЛЕТИЕ	109 - 112	29

* Документ подготовлен Жераром Марку, консультантом Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению Секретариата Организации Объединенных Наций. В нем изложены мнения автора, которые не обязательно отражают позицию Организации Объединенных Наций.

ST/SG/AC.6/1995/L.4

Russian

Page 2

95-21134.R 280795 280795

/...

/...

ВВЕДЕНИЕ: ПРАВО И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

1. В работах, посвященных государственному управлению, вопросы права обычно обходятся стороной, а юристы, как правило, не касаются проблем, с которыми сталкиваются органы государственного управления. Лишь в незначительной доле работ делается попытка рассмотреть конфликт между принципами господства права и соображениями эффективности.

2. В большинстве работ, посвященных государственному управлению, рассматриваются проблемы модернизации и эффективности; ключевые вопросы заключаются в том, какой тип организации и какие методы управления в наибольшей степени подходят для выполнения соответствующих задач. Ответ должен быть основан на наблюдении и анализе того, каким образом функционирует механизм управления. Также очевидно, что право, которое основывается на нормах и их соблюдении, неизбежно вступит в конфликт с логикой руководства, которое обеспечивает осуществление коллективных действий путем сочетания средств и целей. Эта критика права часто используется для узаконивания науки управления и руководства в противовес правовому и формальному подходу государственного управления, который преподносится как устаревший и не соответствующий требованиям.

3. Фактически предназначение права заключается не в обеспечении знаний или понимания, а в формировании реальности путем регулирования отношений между субъектами; в процессе реализации целей или получения доступа к правам, установленным в соответствии с нормами права, задача заключается не в самом достижении целей, а скорее в установлении конкретных условий или ограничений, которые следует соблюдать. Иными словами говоря, может быть слишком упрощенно, правовая норма имеет предназначение, а не сиюминутную цель или конкретную задачу. В правовой норме излагается то, что должно быть, а не то, что есть на самом деле; в ней предписывается поведение юридических субъектов, в отношении которых применяется закон, но не определяется это поведение, которое связано с многочисленными социальными факторами, а не только – или лишь в меньшей степени – с угрозой юридических санкций или наказания. Правовая норма или более совершенная имплементация правовой нормы могут быть частью государственной политической программы, однако, как только она вступает в силу, ее юридическая жизнь основана на толковании – процессе, который необходим для определения того, находится ли конкретное действие или ситуация в соответствии с этой нормой или нет. Толкование осуществляется не только судьей, оно также связано с процессом практического применения нормы, в котором задействованы все соответствующие участники социальной жизни, выступающие как субъекты права. И наоборот, власти, ответственные за проведение государственной политики, не могут игнорировать юридическую жизнь правовой нормы, поскольку отчасти эффективность этой политики будет зависеть от толкования.

4. Право и управление, право и эффективность не должны противопоставляться. Любой анализ, посвященный правовым и нормативным рамкам государственного управления, особенно в целях развития, должен быть направлен на преодоление конфликта между ними. Фактически, поскольку правовая система имеет существенное значение, право тесно связано с управлением.

5. Основная посылка данного документа заключается в том, что не может быть эффективности без надлежащего правового регулирования организации или деятельности в области государственного управления. В своем взаимодействии с системой управления право должно рассматриваться одновременно как рамки, объект и инструмент.

6. Право прежде всего представляет собой рамки, имеющие чрезвычайно важное значение для системы государственного руководства. В целом можно утверждать, что любое учреждение является как источником, так и субъектом права по мере того, как оно представляет собой компонент

более широкого (и высокого) юридического порядка. Это также относится к государственному управлению. Однако определение "государственный" означает, что система государственного управления наделена государственными полномочиями, конкретно осуществляемыми назначенными в соответствии с законом властями. Поскольку система государственного управления является государственной, регулирующее ее деятельность законодательство должно не только определять число прав и обязанностей в ее отношениях с другими субъектами права в рамках общественного порядка, но также обеспечивать, чтобы во имя общего блага преобладали общественные интересы. В отличие от частных организаций система государственного управления действует не ради собственного блага, а в интересах общества и поэтому подчиняется нормам и целям, определяемым политическим органом этого общества. Институты государственного управления создаются в соответствии с законом, их круг ведения и полномочия определяются законом, их обязанности в отношении прав, гарантируемых субъектам права, регулируются законом. Эта функция правовых норм как рамок для государственного управления имеет большую важность: она определяет, какой характер взаимоотношений будет существовать между различными государственными органами власти, и соответственно условия, в которых они должны добиваться осуществления своих целей и эффективно выполнять свои задачи. Для субъектов права это также вопрос юридической безопасности, которая весьма необходима для осуществления их собственной деятельности, а также для того, чтобы они могли требовать соблюдения их прав. Иными словами, функция правовых норм как рамок для государственного управления неизбежно заключается как в организации государственного управления, так и в обеспечении соблюдения прав, гарантируемых законом. Вполне возможно возникновение конфликта между потребностью в эффективности (с точки зрения организации) и гарантией прав, однако, если политическим органом признается принцип господства права в качестве ценности, гарантия прав имеет первостепенное значение и должна возобладать над всеми остальными соображениями. Принцип законности исторически был первой и наиболее важной формой этой ценности, однако сегодня, возможно, необходимо коснуться вопроса гарантии прав человека, поскольку законность может быть недостаточной для обеспечения их соблюдения.

7. Во-вторых, право также является инструментом, с помощью которого система государственного управления может достичь ряда конкретных целей. Как указывалось ранее, для осуществления большинства государственных стратегий необходима выработка норм; предполагается, что установление прав и обязанностей будет ориентировать поведение и индивидуальный выбор для достижения намеченных целей. Хорошо известно, что отдельные политические программы являются "закономными" (например, по вопросам трудовых отношений, охраны труда и охраны окружающей среды), в то время как другие являются, скорее, "капиталоемкими" (программы социального обеспечения, хотя обычно они также требуют выработки многочисленных нормативных положений) или "капитало- и трудоемкими" (например, в сфере образования и здравоохранения) или "нуждающимися в средневысоких объемах капитальных и людских ресурсов". Однако в целом право может обеспечить основу для законности государственной политики, поскольку, как предполагается, оно отражает широкое согласие общества с правилами, в соответствии с которыми регулируется жизнь этого общества. Действия в рамках норм права предполагают действия в рамках этого соглашения и согласие с возможностью оказаться стороной спора по вопросу правовых норм, например, когда какое-либо лицо использует средства, предоставляемые законом, для обеспечения соблюдения своих прав. Действия, осуществляемые в рамках правовых норм, способствуют принятию государственной политики, даже если ее содержание ставится под сомнение; это тем более соответствует действительности, если процедура выработки норм является достаточно открытой для обеспечения того, чтобы были приняты во внимание все соответствующие интересы.

8. В-третьих, во многих отношениях право может быть объектом государственной политики. Соблюдение норм права не обеспечивается самими этими нормами и ни в коей мере не может

быть сведено лишь к сфере деятельности полиции или к вопросу санкций. Тем не менее соблюдение правовых норм важно для того, чтобы законодательство эффективно действовало. Для обеспечения соблюдения правовых норм могут быть предприняты различные действия, выходящие за пределы судебной сферы, такие, например, как информирование, убеждение, стимулирование, подготовка государственных чиновников и т.д. Обеспечение соблюдения законодательства может являться частью политической программы в той же степени, что и разработка правовых норм. Кроме того, разработка правовых норм и их имплементация могут привести к выработке конкретной государственной политики благодаря оценке необходимости в разработке правовых норм; моделированию или экспериментированию; установлению временных рамок действия той или иной нормы (так называемое ограниченное по времени законодательство); совершенствованию применения новых норм или оценке воздействия норм, которое в настоящее время часто заложено в самих законах.

9. В настоящем докладе будут рассмотрены первые из этих трех функций права как рамок для государственного управления и руководства. Для дальнейшего обсуждения были выбраны следующие темы, которые не являются исчерпывающими:

возможность развития и промульгации правовой системы

модель правовой системы

интеграция законодательной основы

правовые положения для создания более эффективного государственного сектора

транспарентность и отчетность

перспективы на XXI век.

10. Сложность данной проблемы заключается в том, что разработка любой правовой системы не является техническим юридическим вопросом, и (как представляется) наилучшие технические решения не будут иметь успеха без учета различных контекстов, тем более если эти решения взяты из правовой системы другой страны. Учитывая чрезвычайно большое разнообразие ситуаций, лучше выработать определенный подход, чем пытаться найти готовый рецепт того, что должно служить правовыми и нормативными рамками государственного управления. В этой связи предлагаемые темы будут рассмотрены в три этапа. Первый этап заключается в оценке исходной ситуации в отношении права и управления в развивающихся странах, изменений, происходящих в промышленно развитых странах в данной области, поскольку они оказывают на нее воздействие, и ресурсов для осуществления реформ. Второй этап будет заключаться в создании программы разработки правовой системы в форме широких руководящих указаний, в которые могут вноситься поправки и изменения в зависимости от условий каждой страны. Третий этап будет состоять в выявлении и определении различных средств, которые будут использоваться для достижения прогресса в правовой и нормативной сфере государственного управления. Наконец, в выводах будут рассмотрены перспективы на XXI век.

1. ИСХОДНАЯ СИТУАЦИЯ: ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ НА СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ

11. Подчинение системы государственного управления нормам права в развивающихся странах на сегодняшний день в целом не считается удовлетворительным. Однако на самом деле ситуация в различных странах весьма отличается. Следует также учитывать происходящие изменения в

системах публичного права промышленно развитых стран, так как они оказывают воздействие на развивающиеся страны – либо поскольку они служат для них примером, либо поскольку эти изменения представляют собой реакцию на глубокие социальные изменения, которые также затрагивают развивающиеся страны. В каждой стране необходимо выявить и определить имеющиеся ресурсы для проведения реформы.

А. Право и управление в развивающихся странах

12. Представляется важным при разработке правовых систем учитывать чрезвычайное разнообразие ситуаций, связанных с подчинением системы государственного управления нормам права, и специфический характер государственного управления. Однако в целом имеют место существенные недостатки в воплощении в жизнь правовых норм, особенно в том, что касается системы государственного управления.

Разнообразие ситуаций в развивающихся странах

13. Почти во всех развивающихся странах уже в силу наличия конституции существуют правовые и нормативные рамки для государственного управления, а также ряд законов, организующих систему управления и государственной службы и обычные более или менее широкие средства правовой защиты. Однако это не означает, что система государственного управления действительно подчинена закону. Сфера действия публичного права, его место в правовой системе в целом и число его нормативных положений отличаются в каждой стране, и в еще большей степени отличается его эффективность, т.е. соблюдение его положений.

14. Различия в сфере действия публичного права и его месте в правовой системе в целом в значительной степени являются результатом истории и традиций. По этой причине в большинстве латиноамериканских стран существует подробно разработанное административное право, созданное под воздействием французской модели, так же, как это существует во франкоговорящих африканских странах. В последних это является частью колониального наследия; спустя многие годы после получения независимости преемство в правовой системе поддерживается преемством в административных учреждениях и, кроме того, в юридическом образовании, поскольку новые нормы разрабатываются на основе базовых юридических концепций действующей правовой системы. Это относится не только к странам – бывшим французским колониям, но также и к странам Содружества, в которых глубоко укоренилось англо-саксонское право. В странах Латинской Америки влияние французского административного права является результатом особого политического и культурного влияния Франции в конце XIX века на правящий класс (наряду с влиянием других европейских стран на различные аспекты политики, культуры и военной сферы). В наши дни основополагающие концепции административного права по-прежнему живы, и в Колумбии французское право по-прежнему служит примером. Однако об автономном развитии свидетельствует ряд важных различий: кодификация административной процедуры разрешения споров, результатом которой является значительно меньшая роль понятия "государственной службы" как критерия для определения круга ведения либо административного, либо судебного органа. Системой государственного управления был принят общий закон о договорах, и договорами, на которые распространяется действие норм административного права, являются лишь те договоры, которые определены законом.

15. Тем не менее различия в числе нормативных положений и в эффективности их применения следует связывать с другими факторами. Во многих латиноамериканских странах парадокс наличия слишком большого числа законов и чрезмерно подчеркиваемых демократических принципов, контрастирующих с расслоением общества, глубоко укоренившимся экономическим неравенством и низким уровнем политического участия населения, свидетельствует о том, что правящая элита

пытается решить проблему слабой интеграции общества путем разработки правовых рамок демократического законодательства, ориентированного на все население. Отсутствие эффективности можно проанализировать на примере модели, предложенной 30 лет назад Фредом Риггсом, – модели "призматического общества". Для многих развивающихся стран по-прежнему характерны низкий уровень функциональной дифференциации и отсутствие интеграции, в связи с чем прогресс в области дифференциации может сопровождаться усилением дезинтеграции. В слабо интегрированном обществе сосуществуют различные социальные группы или общины, структуры которых, хотя и являясь неофициальными, зачастую в реальной жизни берут верх над официальными институциональными нормами, когда члены этих групп наделяются официальными функциями; и наоборот, ряд функций, которые обычно дифференцируются в обществе в целом, неофициально выполняются в рамках группы или общины. В связи с этим правовые нормы могут не соблюдаться достаточно последовательно государством и его учреждениями, если они противоречат нормам, которым следуют члены вышеуказанных групп или общин, особенно правящих. Это может объяснить противоречие между сложной правовой системой и ее низким уровнем эффективности в плане подчинения системы государственного управления закону (в ряде латиноамериканских стран) или отсутствия последовательной системы правовых норм, применяемых к системе государственного управления (в ряде азиатских стран тихоокеанского региона). В качестве особого случая можно проанализировать часто наблюдаемое явление передачи государственных постов от родителей детям, когда это происходит в таких странах, но это также может иметь место и в промышленно развитых странах; между тем модель "призматического общества" дает возможность для более всестороннего подхода к рассмотрению ситуации в развивающихся странах. Заслуга Фреда Риггса заключалась в подчеркивании того факта, что государственное управление в развивающихся странах осуществляется в особом общественном контексте и что его модернизация не произойдет лишь благодаря перенесению широко известной практики и моделей промышленно развитых стран. Он указывает, что необходимо принимать во внимание этот контекст в интересах достижения прогресса, и это особенно необходимо для обеспечения эффективности правовых рамок государственного управления.

Специфический характер государственного управления

16. Предыдущее предположение об отсутствии эффективности правовых рамок государственного управления уже проиллюстрировало его специфический характер. Однако необходимо представить два других элемента.

17. Во-первых, органы государственного управления являются частью системы руководства; они подчиняются политической власти. Это означает, что правовые рамки, подчиняющие органы государственного управления закону, могут быть разработаны лишь в контексте, при котором политическая власть готова согласиться с тем, что в соответствии с нормами права могут быть ограничены действия органов государственного управления и косвенным образом ее собственные действия. В этой связи прогресс в обеспечении господства права в области государственного управления обусловлен прогрессом в области демократии.

18. Во-вторых, существующая система публичного права почти во всех развивающихся странах характеризуется двумя особенностями: ее современным характером и единством. Это современная правовая система, поскольку ее формирование связано с укреплением институтов и государства. В странах, которые пострадали от колонизации, общепринятый стандарт государства, как представляется, предполагает сохранение или привнесение извне норм и институтов в соответствии с этим стандартом без достаточного учета существующих в обществе условий. Во всех государствах публичное право разрабатывалось в качестве добровольного процесса законодательными органами и в этой связи – бюрократической элитой. Единство публичного права находится в резком противоречии с плюрализмом или смешанным правом, которые характерны для правовых систем большинства развивающихся стран. В области частного права весьма распространенным является сосуществование современного законодательства с обычаями и религиозными традициями, особенно в семейном праве и праве собственности. Отмечается, что правовой плюрализм существует в том случае, когда наличие нескольких правовых порядков отражает неоднородность общества, при этом каждый компонент общества стремится создать свой собственный правовой порядок; отмечается, что смешанная система права имеет место в тех случаях, когда взаимодействие между существующими в обществе правовыми системами ведет к формированию согласованной системы права. Публичное право обычно имеет лишь современные и иностранные источники и (в большинстве случаев) не подвержено влиянию обычаев или религии и не имеет связи с досовременными источниками права. Это легко понять: формирование государственности происходит в процессе дифференциации, обеспечения автономии государства по отношению к религии или традициям.

Недостатки в имплементации и их последствия для правового самосознания

19. Имплементация является ключевым вопросом политических программ и законодательства любой страны, однако в большинстве развивающихся стран в целом наблюдается недостаточная имплементация законов, особенно в отношении государственного управления или гарантии прав. Такая ситуация приводит к расхождению между реальным положением дел и нормами, закрепленными в законах. Это можно видеть на примере сверхдемократических процедур в ряде латиноамериканских стран; эти процедуры или гарантии слабо реализуются на практике или же игнорируются, а иногда не выполняют своих целей. Это можно видеть на примере нормативных положений о гражданской службе в ряде франкоговорящих африканских стран. Эти нормативные положения непосредственно перенесены из французского права, однако положения об иерархии, найме и правах изменены в соответствии с практикой и обычаями, которые отличаются от принципов, лежащих в основе законов.

20. Такая ситуация имела драматические последствия для правового самосознания; поведение многих людей, выполняющих различные функции и занимающих посты различного ранга, обычно складывается исходя из официальных и неофициальных норм в зависимости от условий, в которых они оказываются. Когда такое поведение берет верх, законодательство не может выполнять свою функцию, поскольку лишь обстоятельства будут определять, будет ли применяться правовая норма. Невозможно разрабатывать правовые и нормативные рамки государственного управления без выработки стратегии по преодолению недостатков в имплементации. Трудность заключается в том, что источник этих недостатков заключается не в имплементации, а скорее в самом законодательстве, когда законодательство не содержит реальных норм, регулирующих поведение участников общественных отношений.

В. Изменения в промышленно развитых странах

21. Необходимо вкратце коснуться вопроса об изменениях в правовых рамках государственного управления в промышленно развитых странах, поскольку эти страны обычно служат примером, являются моделями для других стран и влияют на международные организации, которые оказывают помощь последним. Под изменениями здесь имеются в виду изменения в структуре правовых систем, а не просто изменения в сути юридических норм.

22. Во всех промышленно развитых странах существуют широкие правовые рамки для государственного управления, и обычно признается, что государственное управление функционирует в соответствии с правовыми нормами. Основное различие, по-прежнему существующее между этими странами, заключается в их делении на страны, правовая система которых основана на общем праве, и страны, правовая система которых основана на римском праве; лишь в последних административное право является автономной отраслью правовой системы. Тем не менее, безусловно, можно выделить очень общие принципы, свойственные всем этим странам, а также основные тенденции, хотя они могут и не наблюдаться во всех из них. Было бы полезным иметь возможность оценить, насколько эти принципы и тенденции могут лечь в основу реформ в развивающихся странах в зависимости от конкретных условий в каждой из них.

Общие принципы

23. Здесь мы можем отчасти опираться на работу Дж. Шварца, которая ограничивается 12 странами Европейского сообщества (ЕС), однако под его систематизацию, безусловно, могут подпадать Соединенные Штаты Америки и Канада, учитывая весьма общий характер тех принципов, которые он выявил. Согласно Дж. Шварцу, можно утверждать, что правовые рамки государственного управления в этих странах основаны на пяти широких принципах или группах принципов, которые тем или иным образом отражены в различных правовых системах (иногда через другие принципы). В их число входят:

а) принцип законности: административные действия подпадают под действие закона, и закон определяет пределы дискреционных полномочий, которыми наделены государственные власти, несущие ответственность в случае нанесения ущерба в результате своей деятельности;

б) принцип равенства перед законом и запрещение дискриминации: это по меньшей мере означает, что проведение произвольного или необоснованного различия является незаконным;

в) принцип пропорциональности: принимаемые меры должны быть пропорциональны преследуемой цели. Этот принцип, впервые прозвучавший в германском праве и в международном праве, принимается как общий принцип во всех правовых системах в отношении государственного

управления, однако обычно находит свое отражение в конкретных принципах, имеющих более или менее ограниченные масштабы применения;

d) принципы юридической безопасности (или уверенности) и опоры на законные ожидания: эти два принципа тесно взаимосвязаны, поскольку оба они предполагают уравнивание принципа законности, с которым они могут вступать в противоречие. Основным выражением опоры на законные ожидания в странах общего права является принцип лишения права возражения;

e) принципы административной процедуры, основанные на господстве закона: в данном случае общие принципы установить более сложно. Однако широко признается право на справедливое судебное разбирательство или право выступать в защиту какой-либо стороны, а обязательство отказываться от принятия индивидуального решения по-прежнему является весьма противоречивым и обычно признается в конкретных ситуациях.

24. Эти принципы или некоторые из них можно также обнаружить в правовых системах ряда развивающихся стран, особенно в административном праве латиноамериканских стран; соблюдение этих принципов, а не их принятие, является спорным.

25. Однако такая сводная картина возможна лишь на очень высоком уровне обобщения, в то время как эффективность правовых норм обычно зависит от конкретных деталей и процедуры. Кроме того, здесь не учитывается один важный вопрос: существование или отсутствие автономного административного права и сфера действия административного права. Последний вопрос имеет ключевую важность, поскольку закон, применяемый в отношении договоров, заключаемых государственными властями, и средства правовой защиты, имеющиеся у истцов, будут зависеть от выбранного в каждой правовой системе решения. Наконец, наличие широких общих принципов не позволяет делать вывод о том, что все системы публичного права находятся в процессе сближения в общей тенденции к глобализации. Несмотря на ряд схожих тенденций в ряде групп стран и большое взаимное воздействие, тщательный анализ характера и причин основных изменений, которые можно наблюдать в административном праве большинства стран ЕС, показывает, что они вызваны скорее внутренними факторами, чем внешним воздействием законодательства Европейского сообщества.

26. Тем не менее формулирование таких широких принципов в рекомендации Генеральной Ассамблеи было бы полезным для поддержания универсальной роли Организации Объединенных Наций и оказало бы поддержку реформаторским тенденциям в ряде стран.

Ряд важных тенденций

27. Эти тенденции имеют важность не по причине возможности их выявления во всех промышленно развитых странах, а вследствие их значения для соответствующих правовых систем и их влияния на другие страны. Наиболее характерными являются пять основных тенденций: дерегулирование, независимые учреждения, открытая система правления, более эффективные средства решения административных споров и воздействие региональной интеграции. Эти тенденции можно оценивать с учетом условий, существующих в развивающихся странах.

a) Дерегулирование

28. Эта тенденция возникла в Соединенных Штатах в середине 70-х годов в весьма специфическом контексте вмешательства государства в экономику: цель заключалась в сокращении числа нормативных положений, издаваемых многочисленными федеральными учреждениями.

Конкуренция и копирование сделали ее практически неизбежным компонентом государственной политики в большинстве промышленно развитых и развивающихся стран за последнее десятилетие. Однако его распространению способствовал его двусмысленный характер. При этом обеспечивается охват по крайней мере трех различных не противоречащих друг другу направлений:

а) недопущение разрастания числа правовых норм; б) уменьшение роли государственного регулирования в сфере экономики и общества; с) передача ряда функций из государственного сектора в частный и рыночный сектор. Все они предполагают важные изменения в сфере государственного управления в соответствующих секторах, однако не означают отступление закона. Наоборот, они направлены на то, чтобы а) сделать нормативные положения более эффективными; б) диверсифицировать соответствующие правовые документы; с) создать новые нормативные документы и учреждения.

29. Результатом может быть реорганизация правовых рамок взаимоотношений между правительством и обществом в пользу создания более благоприятных, ориентированных на рынок и принятых путем переговоров правовых документов вместо традиционных принудительных нормативных актов. Для перенесения таких методов в развивающиеся страны необходимо проведение предварительной оценки существующих там условий с целью обеспечения их успешной реализации; в противном случае это может привести к уменьшению эффективности и снижению возможности осуществлять управление.

б) Независимые учреждения

30. Американская модель независимых учреждений стала весьма популярной в тех случаях, когда возникает потребность в обеспечении регулирующей функции вне сферы политики какой-либо партии для обеспечения нейтральности и последовательности. В европейских странах политика "дерегулирования" и приватизации привела к созданию органов, учрежденных законом вне рамок традиционной министерской администрации, в таких секторах, как коммунальные службы (Соединенное Королевство), телевизионные лицензии (Франция) или регулирование деятельности фондовых бирж (Франция, Испания и Италия). На практике независимые учреждения весьма диверсифицированы в плане их реальной "независимости" или автономии, а также полномочий и, разумеется, соответствующей деятельности. Некоторые из них фактически являются государственными органами с полномочиями разрабатывать нормы и/или разрешать споры; другие являются консультативными органами или органами контроля; некоторые из них имеют весьма существенную защиту, в то время как другие располагают лишь организационной автономией. Хотя формула создания независимых учреждений может быть полезной для регулирования спорных областей (это иллюстрируется на примере телевидения во Франции), она может быть объектом критики по другим причинам. Правительству становится сложно осуществлять координацию, поскольку ряд департаментов уходит из-под его контроля и действует исходя из чисто секторальных соображений. Независимость от правительства может быть заменена более жестким контролем за учреждениями со стороны заинтересованных групп. Эта опасность является еще большей в тех случаях, когда государственные структуры слабы, а участие граждан или групп потребителей не может создать противовеса. Нельзя забывать и о том, что даже в Соединенных Штатах первоочередная цель политики дерегулирования заключалась в регламентирующей деятельности ряда независимых учреждений или комиссий. Развивающиеся страны, которые взяли на вооружение эту модель, обычно сталкивались с трудностями.

с) Открытая система правления

31. Эта система может быть наиболее многообещающей тенденцией за последние десятилетия, которая позволяет покончить со старой традицией бюрократической секретности. Открытая система

правления или транспарентность означает право доступа граждан к административным документам и к процессу выработки норм.

32. Что касается доступа к административным документам, который представляет собой наибольшее испытание для государственной администрации, то Швеция является первой страной в мире, которая приняла законы, устанавливающие это право, и оно в настоящее время закреплено в конституции этой страны. Однако лишь небольшое число стран реально последовали по этому пути: в числе промышленно развитых стран можно назвать Соединенные Штаты, Францию, Испанию (статья 105 Конституции), Италию; в их число также входит ряд латиноамериканских стран, таких, как Колумбия (статья 74 Конституции) и Бразилия (статья 5-XXXIII Конституции).

33. Открытая система правления связана с глубокими изменениями в отношении к гражданам; она требует принятия новых методов правления, надлежащей новой модели руководства, которая должна быть частью любой стратегии, направленной на расширение возможностей обездоленных групп населения.

d) Средства судебной защиты

34. Имеет место общая тенденция укрепления гарантий прав путем обеспечения сочетания судебных и несудебных средств правовой защиты; необходимо также обеспечивать выполнение постановлений суда. В этой связи традиционное противоречие между системами общего права и административного права, т.е. между системами, основанными на несудебных средствах правовой защиты, и системами, основанными на судебных средствах правовой защиты, частично утратило свою значимость. Несудебные средства правовой защиты являются необходимыми, поскольку они могут обеспечить более оперативное отправление правосудия и дают возможность добиться справедливого решения даже тогда, когда органы государственного управления не несут ответственность по закону; судебные средства правовой защиты необходимы для того, чтобы можно было привлечь органы государственного управления к правовой ответственности и устранить недоверие к ним, если таковое имело место. Лишь наличие разнообразных средств судебной защиты может помочь избежать ситуаций, при которых образуется своеобразный вакуум.

35. Что касается обеспечения выполнения судебных постановлений, то общее право всегда имело преимущество, обусловленное тем, что суды обладают теми же полномочиями в отношении органов государственного управления, что и в отношении других субъектов права, за исключением тех случаев, когда речь идет об иммунитетах. Эволюция административного права в Германии, Италии и, в самое последнее время, во Франции показывает, что возможно также обеспечить применение судебных постановлений в отношении органов государственного управления в рамках систем административного права.

e) Региональная интеграция

36. Региональная интеграция имеет важные последствия для правовых и регулирующих рамок органов государственного управления западноевропейских стран. Правовые нормы Европейского сообщества не только распространяются на органы государственного управления, которые несут ответственность за их применение, но и благоприятствуют определенному прогрессу в том, что касается принципа законности. Например, временные запреты, налагаемые административным судьей и касающиеся того или иного органа государственного управления в связи с определенными категориями государственных контрактов, непосредственным образом обуславливают обязанность выполнять руководящие принципы Европейского сообщества в тех случаях, когда они не предусмотрены во внутреннем праве. Не менее важным является применение Европейской

конвенции о защите прав человека и основных свобод, что имеет последствия для административных процедур и судов.

37. Там, где политики или определенные круги препятствуют разработке правовых рамок в отношении органов государственного управления, процессы региональной интеграции, в основе которых лежит экономическая глобализация, могут содействовать обеспечению более высокого уровня законности за счет принципов, нашедших свое отражение при урегулировании тем или иным международным судом вопросов, подпадающих под сферу действия договора.

С. Ресурсы для реформы

38. Если разработку правовых рамок в отношении органов государственного управления рассматривать как прогрессивный процесс для развивающихся, равно как и для других стран, по причинам, указанным выше, можно говорить о наличии трех различных основополагающих элементов: наследие иностранных моделей, подлежащих оценке с учетом нынешних условий и целей политики; национальная культура и правовая традиция (также подлежащая оценке); и универсальные ценности, закрепленные в документах Организации Объединенных Наций.

Наследие иностранных моделей

39. Много было сказано о неадекватности административных структур и правовых систем, которые появились во времена колониального правления. Подчеркивалось, что глубокое противоречие между духом, нормами, методами и процедурой современной административной системы, с одной стороны, и между социальными, культурными и человеческими ценностями традиционных и сельских общин, с другой стороны, зачастую приводит к тому, что первые отвергаются населением. Там, где люди не приемлют те или иные нормы, они практически не соблюдаются. Тем не менее и несмотря на то, что подобная оценка находит весьма широкое признание, в большинстве развивающихся стран, которые пережили эпоху колониального господства, наблюдается примечательная стабильность колониального наследия. В настоящее время это объясняют тем, что новая правящая элита, представители которой обучались в метрополиях, получила власть от этих структур и на основе этих законов, и бывшие страны-метрополии поощряют ее к сохранению этого наследия после обретения независимости.

40. Тем не менее не следует игнорировать другие объяснения. Во-первых, влияние той или иной иностранной модели иногда предшествовало колонизации. В арабских странах реформисты XIX века пытались примирить законы шариата с правом, основанным на универсальных ценностях, и создавать государственные структуры по европейским моделям, поскольку государство рассматривалось как орудие власти Запада. По мнению реформистов, государство было необходимо для реформы общества и государство должно было заложить основу правовых норм, необходимость которых диктовалась временем; они явились вдохновителями реформ, проведенных в Тунисе и Турции примерно в середине нынешнего столетия. Первое влияние французского административного права является результатом этого процесса реформ в интеллектуальной и политической сферах. Эти реформы можно сравнить с реформами, проводившимися с конца XIX столетия в ряде латиноамериканских стран, которые стремились брать на вооружение новые веяния, наблюдавшиеся в Европе. Во-вторых, административные структуры и нормы, "импортированные" из Европы, в определенной степени способствовали также тому, что в тех обществах, которые не в полной мере развили свою собственную государственность в доколониальную эпоху, шло хоть какое-нибудь государственное строительство. Профессор Яд Бен Ашур из Туниса проанализировал причины, обусловившие успешное применение французских правовых норм в арабских странах, хотя ученые, стоящие на традиционных позициях, всегда скептически относились к этим нормам в силу того, что для них являются характерными концептуализация, формализм и логические построения.

Подобная насыщенность французских правовых норм абстрактными умозаключениями обусловила тот факт, что они могут охватывать различные правовые концепции. Что касается публичного права, то органическая связь между властными функциями и либерализмом во французских правовых нормах способствовала их ассимиляции после обретения независимости даже в таких странах, как Египет, которые не были колониями Франции. По мнению профессора Бен Ашура, французское публичное право является оружием для новых формирующихся наций-государств, поскольку, с одной стороны, для него характерны основополагающие концепции автономности административного права, отражающие верховенство государственных интересов и государственной службы, а с другой стороны, его либеральный характер вдохновляет реформистские и националистические движения, требующие обеспечить применение революционных и республиканских принципов. Аналогичным образом можно проанализировать причины ассимиляции колониального наследия в других странах. Ассимиляция означает присвоение, и наследие позднее может получить дальнейшую разработку, которая будет протекать автономно и в соответствии с местными условиями.

41. Тем не менее нельзя игнорировать тот факт, что законы и институты, навязанные колониям метрополиями, всегда характеризовались неадекватностью и перекосами, обусловленными целями колониального господства. Прекрасным примером является внедрение системы административного правосудия в Тунисе в 1888 году: иски против органов государственного управления должны были возбуждаться в гражданском суде, однако судья не имел права отменять незаконные административные акты. Причина подобного отклонения от французского права заключалась в том, что "бездумные и необоснованные иски, могущие бросить тень на меры, необходимость которых диктуется государственными интересами, не должны являться препятствием для работы, выполняемой органами государственного управления, и давать повод для подозрений в отношении этой работы".

Традиционная культура и правовая традиция

42. Тем не менее связи между современными концепциями и традиционными нормами в полной мере так и не сформировались, и противоречие между ними углублялось, что обуславливало недостаточную разработку в течение длительного времени широких областей, в результате чего элита во многих странах еще более отделилась от основной части населения, чем это было, возможно, столетие назад.

43. Право является частью культуры; публичное право предполагает такие проявления государственности и власти в обществе, которые более или менее приемлют все классы; если это не так, государственные и административные органы, равно как и правовые нормы, не получают полной поддержки со стороны общества, а недостаточное признание правовых норм приведет к их недостаточному соблюдению.

44. По крайней мере два аспекта традиционной культуры весьма широко распространены в развивающихся странах и должны учитываться при проведении правовых реформ в отношении системы государственного управления: в бесписьменном обществе – это важность личных отношений и важность группы (общины) для индивидуума.

45. Современная бюрократия основана на письменных документах; тем не менее нежелание многих людей иметь дело с письменными документами хорошо известно, и имеется много фактов, подтверждающих это, даже в промышленно развитых странах, особенно среди малоимущих групп населения, несмотря на подчинение требованиям административной работы. Это еще более заметно в развивающихся странах, где значительная часть населения неграмотна. Письменные тексты и компьютеризация необходимы для того, чтобы гарантировать законность, а также для целей модернизации, однако многие простые граждане по-прежнему нуждаются в посредничестве. На

практике подобное посредничество осуществляется третьими сторонами, предлагающими подобные услуги за плату, или самими государственными служащими. В последние годы Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) осуществила программу, направленную на реализацию социально-культурного и коммуникативного подхода в области государственного управления в развивающихся странах, результаты которой еще предстоит оценить; однако правовые аспекты этой программы необходимо рассмотреть.

46. Административная процедура должна регулироваться, с тем чтобы можно было:

- a) обеспечивать помощь при проведении бесед по вопросам, содержащимся в письменных документах;
- b) содействовать посредничеству третьих сторон, которые оказывают помощь, при выполнении условий, позволяющих избегать злоупотреблений;
- c) четко формулировать обязанности государственных служащих в отношении граждан;
- d) устанавливать контроль за выполнением этих обязанностей.

Соответствующим сторонам должно быть гарантировано право доступа к письменным документам, подготовленным администрацией в рамках соответствующей процедуры. Упрощение административных процедур по-прежнему остается требующей серьезных усилий целью; облегчить ее достижение можно путем децентрализации.

47. Солидарность также является важной ценностью в традиционных обществах. Индивидуум в первую очередь несет ответственность перед группой; поэтому он в особой степени восприимчив к мнениям членов группы, и верность группе обычно стоит на первом месте в системе ценностей или предполагается в рамках этой системы. Этот факт достаточно хорошо проиллюстрирован на примере африканских обществ. Современные государственные структуры и законы никогда не могли обеспечить реализацию ценностей западных общенациональных интегрированных обществ. Общинные принципы и фактор верности общине учитываются в рамках многочисленных программ в области развития, реализуемых при поддержке международных организаций, однако они практически никогда не находят своего отражения в правовых нормах, применяемых к системе государственного управления и государственной деятельности. Трудности связаны с тем, что, хотя публичное право основано на признании отдельных прав и обязанностей, на самом деле оно обусловлено обязанностями индивидуумов перед своими общинами. Интеграция этих связей в рамках правовой системы противоречила бы принципам и ценностям, лежащим в основе институтов и правовых норм системы государственного управления. Тем не менее следует далее идти по пути, проложенному арабскими учеными-реформистами XIX века, и разрабатывать правовые принципы, с помощью которых можно будет сблизить различные общины и современные органы государственного управления, что является шагом, необходимым для обеспечения участия населения в мировой экономике. Т. ульд Даддах предложил вновь взять на вооружение концепцию "Асабия", выдвинутую Ибн Хальдуном в XIV веке, которая означает "осознание блага общины", однако это принесет пользу лишь тогда, когда данная концепция будет реализована в рамках конкретных институтов или процедур. Африканская хартия прав человека и народов признает ответственность индивидуума перед своей общиной, а также перед семьей (статьи 18, 27, 29), однако последствия для государственного управления и взаимоотношения между индивидуумами или общинами и системой государственного управления еще необходимо изучить. Сбалансированности добиться трудно, поскольку община может угнетать индивидуума, в особенности женщин; этого также следует не допускать, поскольку в праве признается верховенство прав индивидуума

(см. международные пакты по правам человека 1966 года, содержащиеся в резолюции 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение).

48. Воплощение этих ценностей в правовых нормах, применяемых в отношении государственного управления, должно являться одним из пунктов программ реформ, либо в целях формулирования прав и обязанностей, либо в целях создания новых форм добровольной администрации, которая более близка к людям, путем делегирования полномочий государственных органов признанным общинам.

49. Правовую традицию, возможно, труднее интегрировать в систему государственного управления. Она представляет собой либо законы обычного права, внутренне присущие социальным отношениям в лишенном государственности обществе, либо право, основанное на религиозных принципах и вере. Поэтому правовая традиция обычно не предполагает наличие системы государственного управления; власть не основана на примате права и на демократическом узаконении, и она не может становиться объектом пересмотра или контроля со стороны граждан. Как упоминалось выше, существующие правовые рамки в отношении государственного управления не представляют собой какого-либо смешанного права.

Универсальные ценности

50. Организация Объединенных Наций явилась инициатором подготовки многочисленных документов, интегрирующих признанные универсальные ценности в международное право, или приняла такие документы. Два вышеупомянутых пакта могут служить отправной точкой при разработке новых принципов в отношении государственного управления.

51. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах устанавливает обязанность государств по обеспечению услугами или гарантиями, необходимыми для реализации этих прав. Это означает, что система государственного управления должна быть организована и обеспечена необходимыми средствами таким образом, чтобы она могла выполнять международные обязательства государства по соблюдению положений этого Пакта.

52. Международный пакт о гражданских и политических правах устанавливает равенство всех перед законом и право на одинаковую защиту закона в качестве универсального принципа для всех людей. Это является также одной из обязанностей системы государственного управления, и отдельные лица имеют право на надлежащую защиту от тех, кто посягает на этот принцип.

53. Существует возможность дальнейшей разработки международных гарантий прав человека с помощью подготовки новых положений или нового документа, касающихся непосредственно государственного управления.

II. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ПРАВОВЫХ РАМОК В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

54. С учетом предыдущих замечаний можно предложить руководящие принципы, которые подразделяются на пять основных аспектов: а) обеспечение соблюдения принципа законности; б) граждане и государственное управление; в) управление кадрами; г) государственные службы или услуги в государственном или частном секторе; е) право и система управления.

A. Обеспечение соблюдения принципа законности

55. На протяжении всей истории соблюдение принципа законности в рамках системы государственного управления обеспечивалось судьями; поэтому в этих целях следует совершенствовать судебную систему. В настоящее время должна играть свою роль конституция.

Конституционные положения о государственном управлении

56. Принятые в последние годы конституции содержат положения о государственном управлении, которые выходят за рамки обычных положений о структуре и основных принципах местного управления. Одних конституционных принципов, конечно же, недостаточно для обеспечения соблюдения законов органами государственного управления, однако они могут способствовать популяризации основных принципов, которые будут использованы в поддержку исков граждан и будут открывать новые возможности толкования для судей. В качестве примеров можно привести конституции Греции (1975 год: статьи 20 и 101-104), Испании (1978 год: статьи 103-107), Португалии (статьи 266-272), Чешской Республики (Закон о правах 1992 года: статья 36), Румынии (1991 год: статья 48), а также Колумбии (1991 год: статьи 86-92 и 365-370) или Бразилии (1988 год: различные положения в статьях 5 и 6, статьи 36-38). Эти положения очень значительно отличаются друг от друга по своей сути и масштабам. Наиболее важными являются положения о средствах судебной защиты тогда, когда органы государственного управления совершают незаконные действия или наносят ущерб.

Совершенствование судебных мер правовой защиты

57. Что касается судебной системы, то следует обеспечить независимость судей. Даже там, где это сделано, главные слабости, на которые следует обратить внимание, связаны с высокой стоимостью доступа к судам, в результате чего малоимущие заявители нуждаются в государственной помощи; предоставлением судьям возможности вынесения временных постановлений; обеспечением того, чтобы время ожидания судебного постановления не выходило за разумные пределы; и обеспечением выполнения постановлений органами государственной власти. Возможность обращения с жалобой в тот или иной международный суд может явиться стимулом для совершенствования в этих областях, о чем свидетельствует пример Европейского суда по правам человека.

В. Граждане и государственное управление

58. Хорошая система гарантий прав граждан в делах органов государственного управления дает возможность добиваться урегулирования, не прибегая к рассмотрению дела в суде; однако возможность судебного разбирательства имеет весьма важное значение для эффективности процедур урегулирования. Кроме этого, следует расширять участие и информированность граждан.

Административная процедура

59. В настоящее время многие страны имеют регулируемые и унифицированные административные процедуры принятия решений. Это позволяет любому субъекту права, затронутому тем или иным решением, являться стороной в рамках процедуры и поэтому быть заслушанным, знать основу, на которой жидется решение, и, при необходимости, обращаться с апелляцией в более высокую инстанцию власти. Первоначально подобная административная процедура появилась в Австрии в последние годы империи Габсбургов. Примечательно, что ряд авторитарных режимов взял на вооружение или сохранил административные процедуры (например, Испания в годы диктатуры Франко и Польша, Чехословакия и Венгрия при коммунистических режимах). Судебные средства правовой защиты появились лишь позднее, когда была установлена

демократия, в результате чего судьи получили возможность пересматривать административные или апелляционные решения.

60. Эти примеры подтверждают также тот факт, что в тех странах, где демократия еще не установлена или только зарождается, положение граждан в отношении системы государственного управления можно улучшить с помощью тщательно кодифицированной административной процедуры. Позднее ее эффективность повысится в результате применения судебных мер правовой защиты, однако она сохранит свою полезность. Еще один хороший пример дает Франция, страна с давними традициями административного права, где административная процедура в целом регулировалась прецедентным правом: простой указ (от 28 ноября 1983 года) способствовал изменению соотношения в пользу граждан; этот документ предусматривает контрпроцедуру в процессе принятия решений, когда должны быть затронуты права того или иного субъекта права; информирование об апелляциях в связи с решением; обязательство об отмене в любое время правила, которое является или стало незаконным, и, по просьбе соответствующего лица, любого отдельного решения, основанного на этом правиле. Эти новые положения широко используются истцами и, при необходимости, в ходе разбирательств в административных судах.

Ценность института омбудсмена

61. Весьма мало институтов становились объектами имитации в той степени, в какой им является шведский институт омбудсмена, да еще и в столь различных политических и административных контекстах. Этот успех вполне оправдан. По сравнению с апелляциями в рамках той или иной административной процедуры или судебных мер правовой защиты подаваемая омбудсмену жалоба обычно представляется в совершенно произвольной форме, *locus standi* может оцениваться гораздо более широко, а иногда и не требуется, омбудсмен, а не истец, должен вести тяжбу с органом государственной власти и омбудсмен может добиваться такого решения, которое справедливо по отношению к заявителю, даже если оно и не представляет собой обязательства для органа власти. Опыт показывает, что в этом случае необходимо меньше времени для того, чтобы добиться урегулирования, чем при применении других процедур.

62. Поскольку функционирование этого института в меньшей степени сопряжено с формализмом, он может быть весьма полезным в развивающихся странах, и многие из них уже взяли его на вооружение. Однако влияние омбудсмена в весьма значительной степени зависит от контекста: в Швеции омбудсмен пользуется поддержкой парламента, который его избирает, и также предоставленным ему правом начинать разбирательство в отношении государственных служащих, когда те не выполняют его рекомендаций. В других странах наличие у заявителя возможности обратиться в суд имеет весьма важное значение, поскольку в этом случае у органа государственной власти есть выбор: добровольно выполнить то или иное решение или подчиниться этому решению по постановлению суда.

Доступ к информации и участие граждан

63. Без доступа к соответствующей информации не может идти речи о каком-либо участии. Новая парадигма правления, которая в настоящее время выдвинута в рамках международных дискуссий, требует обеспечения того и другого и предполагает новый подход со стороны должностных лиц, равно как и со стороны граждан. Право должно обеспечить новые рамки для отношений между органами государственного управления и гражданами на основе информации и участия. В этой области могут быть выделены четыре аспекта: а) право на доступ к информации; б) обязанность органов государственного управления предоставлять информацию; в) правительственная политика в области информации; и г) участие граждан в процессе принятия решений. Лишь правительственная политика в области информации не нуждается в регулировании

с помощью закона; она направлена на оказание поддержки политике в той или иной области, предотвращение появления оппозиции и избежание препятствий на пути осуществления. Эта политика нуждается в союзниках среди различных групп, и она предполагает, что средства массовой информации рассматриваются в качестве партнеров.

64. Право доступа является правом любого субъекта права на получение сообщения или копии любого официального документа, кроме тех случаев, когда исключения предусмотрены законом или существуют касающиеся автора запроса условия, позволяющие сделать исключение и также предусмотренные законом, однако такие условия будут снижать эффективность права. Необходимо создать процедуру урегулирования тяжб, в рамках пересмотра судебной системы, в целях обеспечения реализации этого права (примером является существующая во Франции Комиссия по обеспечению доступа к административным документам).

65. Обязательство органов государственного управления предоставлять информацию означает, что они должны публиковать соответствующую информацию, позволяющую гражданам судить о том, как работают органы управления и правительство. Надлежащая информация имеет важное значение, и выбор публикуемых материалов должен определяться не соответствующим административным органом, а должен быть основан на четко сформулированном законе. Подотчетность должностных лиц, как избранных, так и назначенных, зиждется на характере публикуемой информации. Имеется мало примеров правового регулирования подобного рода. Во Франции Закон о территориальной администрации (февраль 1992 года) определяет характер информационных материалов о бюджетах местных органов власти и об услугах, переданных частному сектору, которые каждый орган местного управления должен подготавливать и представлять общественности; в нескольких постановлениях содержится определение каждого элемента информации.

66. Вопрос участия граждан в принятии решений выходит далеко за пределы проблемы правовых рамок для системы государственного управления. Однако он является частью этой проблемы в силу нескольких аспектов. Участие граждан необходимо для того, чтобы: а) учитывать все интересы, затронутые тем или иным решением; б) придавать законный характер политическому курсу; с) заранее информировать общественность о трудностях в процессе осуществления; и d) информировать органы государственного управления о потребностях и проблемах, требующих вмешательства с их стороны. Участие граждан дает органам государственного управления возможность предвидения. Без такого участия органы государственного управления будут страдать бюрократической слепотой; вот почему в рамках систем государственного управления промышленно развитых стран оказывается поддержка ряду ассоциаций или групп, которые взаимодействуют с представляемой ими общественностью.

67. Тем не менее, если участие граждан представляет собой нечто большее, чем политика давления, цель, масштабы и условия участия должны регулироваться законом. Закон должен определять, что предполагает участие: передачу полномочий на принятие решений; совместное выполнение этих полномочий путем обеспечения участия граждан или заинтересованных кругов; или лишь осуществление консультативной или контрольной функции. По сути, это является политической проблемой, однако следует помнить, что участие может иногда подрывать подотчетность органов государственного управления и их сотрудников или вносить неясность в распределение полномочий на принятие решений. В этом случае демократическая слепота придет на смену бюрократической слепоте, однако общество так и останется в неведении относительно положения дел. Поэтому в большинстве случаев следует отдавать предпочтение консультативному участию при условии выполнения органами государственного управления обязательства следовать открытой и основанной на принципе участия процедуре принятия решений. Лишь транспарентность

может гарантировать то, что участие не будет или не слишком значительно будет определяться пристрастиями тех, кто наделен соответствующей властью.

68. В результате этого невозможно отдельно регулировать один аспект этого вопроса, поскольку все аспекты слишком взаимосвязаны и связаны друг с другом системными отношениями; открытость правительства возможна лишь при наличии ряда институтов, каждый из которых получает поддержку со стороны остальных; в противном случае его можно будет легко обойти.

С. Управление кадрами

69. Управление кадрами не является одним из главных вопросов права. Однако право будет отражать концепцию государственной службы, характерную для данного государства, и определять ценности, которые должны доминировать в системе управления кадрами.

70. Системы государственной службы по-прежнему можно разделить на закрытые (карьерная служба) и открытые (на основе трудового права); несмотря на тот факт, что все системы являются в определенной степени смешанными, в каждой из них доминирует та или иная подсистема.

71. Закрытые системы подвергаются критике за их негибкость, а также за то, что их с трудом можно адаптировать к экономическим изменениям. Тем не менее главный недостаток подобных систем, которые применяются в развивающихся странах, порожден тем, что на практике они не применяются всерьез, и поэтому положительные характеристики утрачиваются, а недостатки сохраняются. Главным достоинством этих систем является их конституционный характер: в большей степени, чем открытые системы, они обладают способностью гарантировать нейтральность государственной службы, что является весьма важным качеством с точки зрения граждан, поскольку должностные лица в меньшей степени зависят от политиков и, таким образом, в большей степени способны придерживаться моральных ценностей государственной службы. Нет доказательств того, что практика семейственности шире распространена в закрытых системах, чем в открытых.

72. Поэтому наличие в конституциях положений о государственной службе является желательным, и такие положения можно найти в конституциях ряда латиноамериканских и других стран. Закон должен регулировать деятельность государственной службы, определять ее организацию и процедуры набора кадров, равно как и пути развития карьеры, права, обязанности и гарантии государственных служащих, а также должен определять, к каким категориям кадров следует применять данное постановление. Обеспечение применения этого закона требует наличия судебных мер правовой защиты, а также свободы профессиональных организаций и действий.

Д. Государственные службы или функции, обеспечиваемые государственным и частным секторами

73. Несмотря на глобализацию экономики и общее признание в настоящее время рыночной экономики, по-прежнему существуют и будут существовать различные взгляды на соотношение между государственной и рыночной экономикой в зависимости от политической культуры, развитости государственных структур, уровня экономического развития и жизнеспособности частного сектора в каждой стране. В результате этого одна и та же деятельность в различных странах может осуществляться государственной корпорацией или частным сектором; эта деятельность может рассматриваться как государственная функция или государственная служба, подлежащая подробной регламентации со стороны государства, или же, напротив, быть отдана в сферу рыночной экономики и подчиняться лишь (например) законам конкуренции или требованиям общественного

порядка. Таким образом, эта весьма важная широкая область не может быть предметом международных рекомендаций общего характера.

74. Тем не менее в отношении правовых рамок государственного управления необходимо рассмотреть несколько ситуаций, затрагивающих государственный интерес, в которых функции не выполняются самими органами государственного управления.

75. В первой категории ситуаций государственный интерес приводит к возникновению государственной миссии, которая должна осуществляться под ответственностью государства. Однако эта миссия может осуществляться государственной корпорацией или частной фирмой, которые в обоих случаях наделены государственными полномочиями или привилегиями, необходимыми для выполнения миссии. Взаимосвязь между государственным органом и предприятием может регулироваться административными нормативными положениями и практикой или с помощью договоров. Договоры дают возможность для проведения переговоров и определения условий предоставления услуг и ответственности руководства. В отношении государственной корпорации договор также дает возможность определить масштабы автономии руководства применительно к выполняемой миссии, в отношении же частной фирмы договор направлен на установление долгосрочного сотрудничества или партнерства с органами государственного управления и обеспечение контроля за работой со стороны государственного органа. Во французском праве разработан широкий ряд договорных механизмов для таких ситуаций. С частными фирмами используются соглашения о концессии; существует много видов таких соглашений, которые различаются по характеру финансирования и распределения риска; в настоящее время они подчиняются ряду общих правил, с тем чтобы обеспечить большую транспарентность и открытую конкуренцию при предоставлении контрактов. При работе с государственными корпорациями используются как описание круга ведения (*cahiers des charges*), в котором излагаются функции, которые должны выполняться, и условия, на которых эти услуги должны предоставляться пользователям, а также договоренности, в которых определяются финансовые и управленческие условия, включая объем бюджетной помощи, необходимость которой обоснована условиями государственной службы.

76. Соглашения о концессии (в целом), как представляется, не очень отличаются от практики лицензирования, имеющей место в различных секторах в ряде стран, таких, как Соединенные Штаты или Соединенное Королевство, и эта функция возлагается либо на государственный орган, либо на независимое учреждение. В таких случаях регламентирующий деятельность орган наряду с лицензией может устанавливать ряд обязательств, касающихся подлежащих предоставлению услуг, цен или конкуренции; споры регулируются этим регламентирующим деятельностью органом и могут быть переданы на рассмотрение судебного органа. Тем не менее такого рода документ основан на четком разделении государственной и частной сферы и оставляет меньше возможностей для партнерских связей, когда государственные цели оправдывают взятие на себя государством части риска или части расходов (капиталовложения или эксплуатационные расходы). В юридическом плане можно сказать, что это основано на соображениях надзора, а не на соображениях обслуживания, даже если цель заключается в предоставлении услуг.

77. Политика приватизации привела к передаче частному сектору ряда государственных функций, которые в настоящее время в большей или меньшей степени подчиняются рыночным законам, и к созданию специальных регулирующих эту деятельность органов. Особый интерес представляет опыт Великобритании в этой области по причине расширения ее масштабов за последние 15 лет и числа соответствующих функций. Этот опыт показывает, что для установления баланса между государственными интересами и частной экономикой в этой области требуется выработка большого числа детальных нормативных положений. Опыт показал, что весьма сложно и не всегда возможно обеспечить конкуренцию в секторах, в которых доминируют монополии, таких, как

газо- или электроснабжение, и это еще больше осложняется, когда речь идет о естественных монополиях, что иногда требует вмешательства Комиссии по монополиям и слиянию фирм (КМС). Эта Комиссия способствовала обеспечению большего объема информации и транспарентности в таких вопросах, как ценообразование. Во всех случаях регламентирующая структура основана на независимом регламентирующем учреждении и государственном контроле, осуществляемом соответствующим министром; более широкие полномочия были предоставлены министру в сфере электроэнергетики, а полномочия, предоставленные четырем регулирующим учреждениям (в сфере газоснабжения, телекоммуникаций, водо- и электроснабжения), были приведены в соответствие с законом о конкуренции и обслуживании (коммунальных услугах) 1992 года. Возникает впечатление, что влияние правительства является почти повсеместным, однако министр не имеет полномочий вносить изменения в лицензию, после того как она была предоставлена. Как указывает профессор МакЭлдоуни, эта регламентирующая структура напоминает то, что существовало в XIX веке, например в отношении железных дорог.

78. Интересно отметить, что такая двойная регламентирующая структура никогда не существовала во Франции, даже в то время, когда аналогичные сектора принадлежали частному сектору. В секторах, на которые распространяется действие нормативных положений ЕС, устанавливающих принцип конкуренции, но не приведших к росту приватизации, министр остается регламентирующей властью (в отношении телекоммуникации см. закон от 2 июля 1990 года; в отношении железных дорог – указ от 9 мая 1995 года).

79. Из этого краткого сравнения ситуаций во Франции и Соединенном Королевстве напрашивается вывод о том, что какому бы решению ни было отдано предпочтение, необходимо обеспечить отчетность. Если какая-либо деятельность рассматривается как государственная функция или служба, ответственность за ее осуществление возлагается на правительство, которое в этой связи должно держать под своим контролем процесс регулирования такой деятельности.

80. Совершенно иная ситуация возникает тогда, когда после приватизации компания уже рассматривается не как осуществляющая государственную функцию или службу, а лишь как занимающаяся коммерческой деятельностью, подчиняющейся рыночным законам и требованиям экономического общественного порядка, вытекающим в первую очередь из закона конкуренции. В этом случае не требуется никакого регламентирующего ее деятельность учреждения, за исключением случаев, когда затрагиваются вопросы общественного порядка. Во многих странах в настоящее время существуют независимые учреждения или комиссии по вопросам конкуренции и слияния фирм в таких сферах деятельности, как фондовые биржи или даже телевизионные программы. Хорошей иллюстрацией этому может служить пример приватизации компании "Бритиш эруэйз" в Великобритании: Управление гражданской авиации отвечает за безопасность, а не за регулирование воздушных перевозок, которые осуществляются на чисто коммерческой основе.

81. Резюмируя вышесказанное, мы приходим к выводу о том, что государственные службы или функции, обеспечиваемые частным или государственным образованием, должны осуществляться под ответственностью государства. Правительство остается подотчетным за предоставляемые услуги, поскольку это вопрос государственной политики и целей; поэтому оно не может полностью отдать контроль какой-либо независимой комиссии или учреждению. Вопрос заключается в определении того, следует ли рассматривать эту приватизированную сферу деятельности как государственную службу или функцию, а также того, какую долю полномочий, если не все, должно оставить за собой правительство. Других путей обеспечения отчетности не существует. С другой стороны, подлинно независимые учреждения или комиссии могут быть хорошей альтернативой министерской администрации, если они создаются в областях или для целей, касающихся общественного порядка в целом, или в конкретных сферах и должны принимать квази-судебные решения, например в

рамках состязательной и открытой процедуры, и по этой причине должны быть защищены от воздействия политических сил: хорошими примерами этому являются во Франции (так же, как и в Соединенном Королевстве – закон о защите данных) закон о конкуренции и телевидении, а в Соединенном Королевстве – Комиссия по вопросам расового равенства и равных возможностей. В данных случаях эти комиссии не преследуют каких-либо важных целей государственной политики, а занимаются исключительно обеспечением соблюдения закона.

82. Это различие может помочь развивающимся странам, сталкивающимся с такими вопросами в процессе организации своего государственного управления, определить, какие функции следует сохранить в руках министерских департаментов, а какие предпочтительнее передать независимой комиссии или учреждению.

83. Однако ключевая проблема для многих развивающихся стран, а также стран с переходной экономикой будет заключаться в том, что они нуждаются в привлечении иностранных компаний для обеспечения ряда услуг, однако будут испытывать определенные трудности со своими партнерами в плане финансового потенциала, специальных технических знаний и возможностей. Для исправления этой ситуации, безусловно, необходима транспарентность, которая будет способствовать созданию справедливых условий. Помимо этой рекомендации, можно предпринять ряд шагов для гарантирования справедливости в разрешении споров путем оказания Организацией Объединенных Наций помощи судам какого-либо государства, которое хотело бы получить такую помощь. Альтернативным вариантом могло бы быть распространение на договоры о предоставлении услуг действия Вашингтонской конвенции от 18 марта 1965 года о регулировании споров между государством и иностранным правовым субъектом по вопросу об инвестициях. Можно было бы также предложить создать другой арбитражный суд в рамках Организации Объединенных Наций для рассмотрения споров, касающихся контрактов или лицензий на предоставление услуг или проведение работ.

Е. Право и система руководства

84. Концепция руководства впервые была разработана в качестве аналитического инструмента для описания различных социальных сил или участников, задействованных в связанной с руководством деятельности в конкретном обществе; она является одновременно результатом социального процесса и средством, с помощью которого его участники могут действовать в рамках структуры руководства при осуществлении своих собственных целей. Отличное от руководства понятие управляемости применяется в отношении баланса между потребностями и возможностями управления. Однако нормативное толкование руководства может быть дано исходя из последнего аспекта: какая структура руководства является желательной и для какой цели? Далее необходимо реформировать правовую систему, для того чтобы содействовать созданию этой желаемой структуры руководства. Такой ориентированный на руководство подход органов государственного управления должен привести к повышению их способности к реагированию.

85. Можно лишь в очень общих чертах представить факторы, необходимые для обеспечения того, чтобы правовые рамки государственного управления соответствовали желаемой структуре руководства. Их можно резюмировать в трех словах: информация, участие и договоры. Первые два направления были представлены выше (пункты 63–68). Поэтому здесь внимание будет сосредоточено на договорах. Однако во избежание любого недопонимания необходимо подчеркнуть, что в данном случае не планируется и не предполагается, что правовые рамки будут основаны не на законах, а на договорах. Наоборот, система государственного управления подчиняется конституции и основным законам; роль договоров рассматривается здесь лишь для целей разработки политики и имплементации. Сама по себе система государственного управления

по-прежнему основывается и должна в дальнейшем основываться на процессе разработки норм и принятия решений; при этом должно обеспечиваться участие в этом процессе граждан или групп.

86. Внутри этих рамок договоры могут иметь место в двух видах взаимоотношений: межправительственных отношениях и партнерстве с общественными силами, участвующими в осуществлении государственной политики.

87. Развитие межправительственных отношений является одной из наиболее общих черт современной системы правления. Это привело к возникновению новых правовых явлений в ряде стран, имеющих весьма различные традиции, таких, как Бельгия, Испания, Италия, Нидерланды, Соединенное Королевство, Франция и Швейцария. В этих странах за последнее десятилетие были заключены пакты или договоры для регулирования взаимоотношений между государственными органами и между уровнями правления; в Соединенном Королевстве договоры отсутствуют, однако имеются процедуры проведения конкурентных торгов по проектам в области градостроительной политики, которая также является привилегированной сферой приобретения опыта при разработке таких документов во многих из перечисленных стран. Пакты или договоры используются для согласования политики, для совместной разработки политики и совместного планирования инвестиций. Реальный правовой характер и юридическая сила этих документов не всегда ясны, однако в законах иногда выражается их договорный характер, имеющий обязательную силу согласно правовым нормам (прежде всего на примере Франции, а также Италии). Основная ценность договора заключается в переговорах, которые предшествуют подписанию, что дает возможность для интерактивной выработки мер политики и действий на ближайшее будущее. Основным стимулом для соблюдения его положений является взаимная заинтересованность сторон рассчитывать на предсказуемые действия партнеров.

88. Договоры могут быть аналогичным образом использованы для установления партнерских отношений с различными участниками реализации государственной политики. Это является очевидным и уже получило широкое распространение в том, что касается партнерства между государственным и частным секторами в отношении проектов в области развития и создания инфраструктуры. С учетом опыта Франции Всемирный банк рекомендовал заключать конвенции по вопросам планирования для установления новых отношений между правительствами и государственными предприятиями, направленных на поиск компромисса между автономией руководства и правительственным контролем. Партнерские отношения могут также складываться благодаря заключению соглашений с социальным сектором, местными общинами и неправительственными организациями.

89. Это можно назвать сферой мягкого законодательства, однако она также относится к правовой системе, несмотря на то, что в случае нарушения договора редко используются средства судебной защиты. Однако, поскольку руководство основано на социальных процессах и взаимодействии, его нельзя поместить в рамки слишком большого числа жестких и строго фиксированных норм, тем не менее правительство должно указывать направление и создавать необходимые документы для организации и использования этих процессов и взаимодействия.

III. ПУТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ

90. Для достижения результатов по предложенным направлениям можно выделить четыре тесно взаимосвязанных пути: а) кодификация; б) правовая реформа; в) правовая информация и обеспечение возможностей; и д) международная поддержка.

А. Кодификация

91. Основное условие эффективности правовых и нормативных рамок государственного управления заключается в том, чтобы правовые нормы были известны тем, кто должен способствовать их соблюдению. Поскольку правовые нормы не могут быть в значительной степени упрощены, кодификация остается наилучшим путем разъяснения действующего законодательства и облегчения доступа граждан к правовой сфере.

92. В соответствии с нынешним опытом, безусловно, представляется предпочтительным отделить кодификацию от правовой реформы. В прошлом оба эти понятия были двумя сторонами одной медали; на сегодняшний день ряд стран (наглядным примером является Германия) продолжают рассматривать кодификацию как способ проведения крупной правовой реформы. Во Франции вопросами кодификации занимается Высокая комиссия по кодификации, возглавляемая премьер-министром, и с 1987 года правительство приняло решение провести кодификацию всех французских законов. Кодификация не является правовой реформой; она заменяет большое число разрозненных статутных законов какой-либо отрасли права единым и упорядоченным перечнем норм, классифицированных в логической последовательности. Ее цель заключается в обеспечении более легкого доступа к правовой сфере и облегчении обновления законов, когда в них вносятся изменения. Французская концепция законодательства, которая по сути является общей для большинства континентальных европейских стран, подходит для такого рода работы, поскольку она основана на дедуктивной логике права, в соответствии с которой общие принципы стоят на первом месте.

93. Как это ни парадоксально, никогда не осуществлялась кодификация административной процедуры: причина этого заключается в том, что она основана на прецедентном праве, и кодификация в реальности будет означать правовую реформу, а не кодификацию в нынешнем значении этого термина. Однако административная процедура кодифицируется или будет кодифицироваться в ряде конкретных отраслей права: примерами этого могут служить Кодекс планирования городов или Кодекс окружающей среды, который находится в процессе разработки.

94. Разграничение между кодификацией и правовой реформой позволяет в достаточно короткий срок обеспечить существенное разъяснение правовых норм в соответствующих областях.

В. Правовая реформа

95. Правовая реформа заключается в изменении сути правовых норм, а не просто формы их представления. Когда эта реформа касается целой отрасли права, это также является весьма важным в политическом плане и долгим процессом. В Соединенном Королевстве Правовая комиссия является независимым органом, в задачи которого входит оценка различных глав британского законодательства и внесение предложений об изменениях. Предметом такой оценки сейчас является административное право. В Германии, когда правительство инициирует процесс кодификации, первый этап заключается в проведении научной работы – своего рода проверки действующего законодательства, ориентированной на его модернизацию; кодекс вводит новый закон. В целом следующий готовящийся кодекс по окружающей среде потребует примерно 20 лет работы над ним.

96. Однако можно достичь результатов путем увеличения числа правовых изменений. Крупные реформы могут вызвать оппозицию и не быть осуществлены, в то время как небольшие изменения способны глубоко затронуть существующую практику, если ключевые положения были правильно выявлены. Поэтому весьма важной является аналитическая часть процесса реформы; она поможет определить, какие изменения необходимы для достижения наиболее эффективных результатов. Также важно проводить разграничение между тем, что необходимо закреплять и регламентировать в рамках всей страны, и тем, что можно сделать на местной основе с учетом местных условий.

В развивающихся странах это может иметь особое значение, учитывая существующий разрыв между городами, особенно очень крупными городами, и сельскими районами. Проблема взаимоотношений между органами государственного управления и населением должна рассматриваться по-разному в сельских и городских районах.

С. Правовая информация и обеспечение возможностей

97. Если правительство действительно хочет создать систему государственного управления на основе принципов руководства и связи с обществом, необходимо популяризировать установленные для этой цели правовые нормы и процедуры; вряд ли изменения будут происходить без каких-либо просьб со стороны граждан. Реформируемые законы должны включать положения, обязывающие правительство сообщать парламенту и/или президенту об информировании общественности по правовым вопросам. В этом процессе должны участвовать неправительственные организации, и их необходимо поддерживать за их вклад в такие кампании.

98. В развивающихся странах в еще большей степени, чем в промышленно развитых странах, права, предоставленные отдельным лицам, не должны рассматриваться отдельно от коллективных действий. Не только в силу традиции, которая обычно уходит корнями в жизнь общины, но также и в результате социальных и культурных условий (высокий процент неграмотных, особенно среди женщин, и экономические трудности) большинство людей просто не в состоянии воспользоваться своими правами. Поэтому можно предложить, чтобы неправительственные организации, а также общины имели возможность оказывать помощь своим членам или представлять их или тех, кто их делегирует, в ходе осуществления административных процедур. Неправительственные организации и общины должны получать финансовую поддержку для выполнения этой функции и, если это необходимо, найма адвоката, и они должны иметь право в соответствии с законом подавать апелляцию в вышестоящий орган или в суд против административных решений или правил, если их законные интересы окажутся прямо или косвенно затронутыми. Для расширения возможностей этих организаций необходим широкий *locus standi*; это также поможет предотвратить возникновение споров.

99. Наконец, для создания правовых и нормативных рамок государственного управления необходимы изменения в правовой и административной культуре элиты. В реальной жизни ситуация является весьма разнообразной; одни страны унаследовали административную традицию, основанную на праве, другие имеют административную традицию, при которой право является лишь инструментом, предназначенным для специалистов. Тем не менее все должностные лица должны проходить обучение и подготовку в культуре прав, а не в культуре права. Для системы государственного управления принцип законности должен быть не вопросом власти, а скорее вопросом прав.

100. Можно воздействовать на развитие административной культуры с помощью новых программ конкурентных экзаменов для набора государственных служащих на различных уровнях; установления обязательства служить на различных постах на различных этапах карьеры для приобретения опыта взаимодействия с общественностью (такое обязательство легче ввести в системе карьерной службы) перед получением назначения на более высокие посты; а также с помощью изменения критериев, применяемых при оценке личных качеств. Такие методы были применены в ряде стран; результаты этого еще предстоит проанализировать.

Д. Международная поддержка

101. В процессе оказания международной поддержки, которую может обеспечить Организация Объединенных Наций, следует использовать возможности других подразделений системы

Организации Объединенных Наций по разработке своих собственных программ. При этом следует сосредоточить внимание на помощи и на разработке новых принципов на уровне международного права. Такая поддержка должна содействовать региональной интеграции.

Использование другого опыта организаций системы Организации Объединенных Наций в области государственного управления

102. За последнее десятилетие Всемирный банк принимал активное участие в проведении административных реформ, вызванных во многих развивающихся странах осуществлением программ структурной перестройки. В центре внимания были не столько правовые рамки государственного управления, сколько воздействие этих программ на руководство кадрами. В более широком плане изменения в организации должны оказывать воздействие на правовое регулирование системы государственного управления. Программы Всемирного банка, вероятно, могут содержать полезную информацию, если их проанализировать с точки зрения оценки существующих правовых рамок и последствий этих программ.

103. Организация Объединенных Наций могла бы также обратиться к опыту Международной организации труда (МОТ), которая приняла ряд рекомендаций или конвенций о правах работников государственной службы, и к ЮНЕСКО, которая осуществила программу коммуникативного подхода органов государственного управления, основанную на социально-культурном контексте.

Помощь в проведении реформы

104. Организация Объединенных Наций могла бы оказать помощь странам, желающим провести реформу правовых рамок государственного управления путем осуществления программ, направленных на:

а) кодификацию: во французском понимании, т.е. с целью облегчения доступа к правовой сфере;

б) правовую реформу: для каждой страны, разумеется, свойственна конкретная программа реформы, однако усовершенствования в плане информации (право доступа к ней и обязанность ее предоставления), кодификация административной процедуры (по крайней мере частичная), включение положений об участии граждан и консультациях с ними, а также средства правовой защиты, юридические права неправительственных организаций и общин при осуществлении административных процедур должны быть включены в эту программу. Помощь со стороны Организации Объединенных Наций должна включать оценку существующих норм и определение приоритетов реформы;

с) координацию программ поддержки с целью выработки правовых рамок государственного управления на основе программ, ориентированных на развитие руководящего подхода для содействия созданию учреждений и внедрению практики, способных поддержать этот подход;

д) обеспечение правовой информации и поддержки программ, осуществляемых неправительственными организациями в целях распространения правовой информации;

е) подготовку вышестоящих государственных должностных лиц для содействия учету прав при принятии административных мер и оказание помощи в проведении реформы системы руководства кадрами.

Новые принципы международного права, касающиеся государственного управления

105. Организация Объединенных Наций может способствовать путем представления рекомендаций или разработки международной конвенции созданию правовых рамок государственного управления. В Международном пакте о гражданских и политических правах предусматривается равный доступ к государственной службе, а в документах МОТ поддержана гарантия прав государственных служащих. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций также могла бы содействовать гарантированию прав граждан в отношении государственного управления.

106. Можно было бы предложить следующие принципы:

- a) право на справедливое слушание до принятия любого решения, затрагивающего права лица;
- b) право участвовать в административной процедуре на основе широко определенного *locus standi*;
- c) пересмотр в суде административных решений;
- d) право доступа к официальным документам при соблюдении условий и исключений, предусмотренных законом;
- e) обязательство предоставлять соответствующую информацию гражданам;
- f) ответственность органов государственного управления в случае ущерба, нанесенного в результате их деятельности.

107. В основной части документа следует подчеркнуть, что эти права должны получить законодательное закрепление для изменения взаимоотношений между органами государственного управления и гражданами, поскольку это необходимо для содействия созданию новой модели государственного управления в интересах развития. Поддержка может быть обеспечена путем принятия резолюции Генеральной Ассамблеи или предложенного дополнительного пакта о правах человека.

Региональная интеграция

108. Опыт Европейского сообщества и Европейской конвенции о правах человека и основных свободах показывает, что региональная интеграция может содействовать прогрессу в деле соблюдения закона органами государственного управления. Правительствам государств, которые разделяют одинаковые культурные ценности и сталкиваются с аналогичными экономическими проблемами и проблемами развития может быть легче согласиться на этом уровне с обобщением ряда основополагающих принципов, касающихся государственного управления, и, в конечном итоге, с судебным пересмотром ограниченного числа вопросов или дел международным судом, созданным в соответствии с договором. Организация Объединенных Наций могла бы оказать помощь существующим региональным организациям в создании таких положений и институтов.

IV. ВЫВОД. ВЗГЛЯД В ДВАДЦАТЬ ПЕРВОЕ СТОЛЕТИЕ

109. В конце двадцатого столетия имел место определенный скептицизм в отношении государства как политического образования и средства предоставления услуг населению. Рынок рассматривался как наилучшее средство оценки необходимости того или иного вида деятельности и установления требований к повышению эффективности руководства. В двадцать первом столетии, вероятно,

будет наблюдаться возвращение веры в государство, поскольку оно доказало свою необходимость в выполнении солидарной функции и позволило осуществлять политическое руководство.

110. Опыт продемонстрировал новые недостатки рынка, заключающиеся в частности в том, что участники экономических отношений на рынке не только не могут выполнять основные солидарные функции, но при этом также солидарный аспект многих видов деятельности приносится в жертву, если эта деятельность отдается на откуп только рынку. Государственный сектор или регулирование с помощью государства позволяют сохранить этот аспект солидарности, когда это необходимо. Определение того, следует ли рассматривать тот или иной вид экономической деятельности в качестве государственной функции или службы, остается основной обязанностью государства.

111. Государство также является институциональным и правовым выражением политического образования в целом, и политическое руководство должно быть воплощено в государственных институтах. Политическое образование имеет возможность формулировать свою волю, и не может существовать политической демократии без политического образования, способного выражать свои коллективные предпочтения по ряду основополагающих вопросов. Однако в обществе, в котором не выполняются солидарные функции, нет политического образования или существует лишь его подобие. Социальные связи и признание институтов исчезают, когда люди перестают видеть их выгоды для общества, в котором они живут.

112. Солидарность лежит в основе миссии системы государственного управления в современных государствах. Поэтому не предполагается никакого ослабления роли государственного управления. Однако государство двадцать первого столетия, а также система государственного управления будут отличаться от государства и государственного управления конца XX века. Унаследованные от колониальной эпохи и устаревших идеологий развития авторитарные черты исчезнут. Государство должно быть справедливым, эффективным, более близким к народу, транспарентным и более чутким к проблемам людей. Суть государственного управления должна меняться с возникновением новых чаяний общества, и соответственно должны меняться его организация и нормы. Должны быть исключены функции, ставшие устаревшими, и учреждения, осуществляющие эти функции. Затем основная трудность будет заключаться в определении в каждом конкретном случае, какие солидарные функции следует сохранить, а от каких необходимо отказаться. Это будет задачей политического образования, осуществляемой через посредство государственных институтов.
