«Господство права» и «благое управление» как конституционные ценности в публичной сфере и государственном управлении*

КРАВЕЦ Игорь Александрович, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского национального исследовательского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Россия, 630090, г. Новосибирск, ул. Пирогова, 1

E-mail: kravigor@gmail.com

В статье рассматриваются господство права как универсальная ценность, благое и эффективное управление как российский аналог концепции “good institutions”, перспективы формализации и конституционализации права на благое и эффективное управление, взаимосвязь и взаимозависимость господства права и эффективного государства, проблемные зоны реализации концепции “good institutions” в современном мире с учетом классификации государств, российские проблемы обеспечения господства права в контексте реализации благого и эффективного управления, онтологические и эпистемологические возможности построения в России благого и демократического конституционализма, роль исламского принципа Иксан для обоснования возможности перехода к добродетельному управлению.

Цель работы — раскрыть взаимосвязь и взаимозависимость господства права и благого и эффективного управления как конституционных ценностей в публичной сфере и государственном управлении, а также перспективы конституционализации и юридические параметры права на благое и эффективное управление.

Использованы дискурсивный подход с применением формально-юридического, компаративного, конкретно-исторического и герменевтического методов анализа, методы конституционной инженерии и проектирования конституционных прав.

Выводы: право на благое и эффективное управление имеет многоуровневую комплексную природу и конституционный и учредительный статус; для его реализации необходимо взаимодействие различных отраслей права, публичного и частного секторов, активное вовлечение граждан и некоммерческих организаций в оценку деятельности государства. Благое и эффективное управление может рассматриваться и как правовой институт, в структуре которого имеются две фундаментальные части, одна из которых связана с функционированием института, т. е. администрации и органов государственной и муниципальной власти в материальном смысле, а другая — обеспечивает демократические, информационные и коммуникационные основы процессов принятия управленческих решений.

Ключевые слова: господство права, благое управление, хорошее управление, универсальная ценность, конституционная и публичная ценность, общественное благо, демократический конституционализм, юридическая семантика, право на благое и эффективное управление, исламский принцип Иксан, добродетельное управление.

Для цитирования: Кравец И. А. «Господство права» и «благое управление» как конституционные ценности в публичной сфере и государственном управлении // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 38—58. DOI: 10.12737/jrl.2019.12.4

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00761А.

Supremacy of Law and Good Governance as Constitutional Values in a Public Sphere and State Administration

I. A. KRAVETS, Novosibirsk National Research State University, Novosibirsk 630090, Russian Federation

E-mail: kravigor@gmail.com

The article considers the rule of law as a universal value, the constitutional and legal concept; good and effective governance as the Russian analogue of the concept of “good institutions”, the prospects for formalizing and constitutionalizing the right to good and effective governance. The aim is to study the interconnection and interdependence of the rule of law and the effective state, problem areas, where the concept of “good governance” is implemented in the modern world, taking into account the classification of states; Russian problems of ensuring the rule of law in the context of the implementation of good and effective governance. The article analyzes the ontological and epistemological possibilities to build good and democratic constitutionalism in Russia; the role of the Islamic principle of Ihsan to justify the possibility to transit to good governance.

The purpose of the work is to reveal the interconnectedness and interdependence of the rule of law and good and effective governance as constitutional values in the public sphere and public administration; prospects for constitutionalization and legal parameters of the right to good and effective governance.

A discursive approach is used in a combination of formal legal, comparative, concrete historical and hermeneutical methods of analysis, methods of constitutional engineering and design of constitutional rights.

Conclusions: the right to good and effective governance has a multilevel complex nature, constitutional and constituent status; its implementation requires the interaction of various branches of law, the public and private sectors, the active involvement of citizens and non-profit organizations in assessing the activities of the state. “Good and effective governance” is also considered as a legal institution, which structure has two fundamental parts: 1) one part is connected with the functioning of the institution: the administration and state and municipal authorities in the material sense (at various territorial levels); 2) the other part provides a democratic, informational and communication basis for managerial decision-making processes (through the involvement of citizens, interest groups, for example, social and non-governmental organizations in the decision-making process).

Keywords: rule of law, good governance, strong state, universal value, constitutional and public value, social wealth, democratic constitutionalism, legal semantics, the right to good and effective governance, Islamic principle of Ihsan, good governance.

For citation: Kravets I. A. Supremacy of Law and Good Governance as Constitutional Values in a Public Sphere and State Administration. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 12, pp. 38—58. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.12.4

Идея господства права и «благое (у)правление»: постановка проблемы. Идея господства права прошла длительный путь своего развития; ученые усматривают ее истоки в античный период, были и соответствующие формы существования господства права в Средние века¹. Не только современные индустриально

развитые государства, но и развивающиеся общества стремятся установить господство права. Хорошо регулируемые общества стремятся сохранить и развить его, приумножить публичный и частный эффект от его использования; большинство правительств в государствах с различным уровнем экономического развития заявляют о его сохранении независимо от характера их фактической практики. Это утверждение относится не только к России, но и к другим новым независимым госу-

¹ См.: Costa P. The Rule of Law: A Historical Introduction // The Rule of Law: History, Theory and Criticism / P. Costa, D. Zolo (eds.). Springer, 2007. P. 73, 75, 77.

дарствам, странам Центральной и Восточной Европы².

Существует философский скептицизм в отношении правовой определенности и убедительной ясности концепта «господство права». Как пишет Ричард Фэллон из Гарварда (Harvard Law School), «господство права является историческим идеалом, и призыв к господству права остается риторически мощным явлением. Однако точное значение господства права, возможно, менее ясно, чем когда-либо прежде»³. Правовая определенность — рациональное требование к юридической терминологии и принципам права; достижение правовой определенности можно рассматривать как правовой идеал, стремящийся к профессиональной рационализации и точности смысла. Принцип правовой определенности — составная часть принципов российского права, освещенных «лучами справедливости» конституционного правосудия; этот принцип действует в праве Совета Европы и европейском праве, признается он и международным правом как принцип деятельности ООН. Не менее важно распространять требование правовой определенности и на содержание универсальных правовых принципов, особенно когда речь идет о принципе господства права. Традиция словопотребления оказывает влияние на лингвистические формы и юридическое значение правовых принципов как языковых феноменов. Наиболее распространенным в российском юридическом языке выражением, обозначающим *rule of law*,

является словосочетание «верховенство права», которое неточно передает смысл правовой конструкции. На наш взгляд, более глубоким по смыслу, адекватным и корректным выражением смысла *rule of law* является правовая конструкция «господство права». Среди российских ученых (именно в области международного права) такой подход отстаивает Р. А. Каламкарян⁴.

Господство права — универсальная ценность; она противостоит анархии и бесправию, произвольному и деспотическому правлению. В то же время существуют и строгие сторонники идеала господства права, и скептики, сомневающиеся в том, что идеал господства права достижим. В частности, утверждается, что «ни одно сообщество полностью не достигает идеала господства права». Содержание идеала включает многие ребусы, которые, кажется, «делают его неизбежно недостижимым (и, следовательно, непоследовательным идеалом)»⁵. Питер Рийпкема (Peter Rijpkema) утверждает, что различное понимание требований господства права может в значительной степени объясняться позицией, принятой в отношении двух взаимосвязанных различий. С одной стороны, господство права можно рассматривать как принцип права или принцип управления. С другой стороны, требования господства права могут рассматриваться как определяющие либо минимальный стандарт, которому что-то должно соответствовать, чтобы быть законом, либо желательный стандарт, определяющий, что значит быть хорошим законом. В сочетании эти два различия определяют ряд точек зрения на природу господства права, которые

² См.: Sellers M. An Introduction to the Rule of Law in Comparative Perspective // Sellers M., Tomaszewski T. (eds.) The Rule of Law in Comparative Perspective. Springer Science+Business Media B. V. 2010. P. 1. DOI: 10.1007/978-90-481-3749-7_1.

³ Fallon R. H., Jr. "The Rule of Law" as a Concept in Constitutional Discourse // Columbia Law Review. 1997. Vol. 97. No. 1. P. 1.

⁴ См.: Каламкарян Р. А. Господство права (Rule of Law) в международных отношениях. М., 2004.

⁵ Endicott T. A. O. The Impossibility of the Rule of Law // Oxford Journal of Legal Studies. 1999. Vol. 19. No. 1. P. 1—2.

являются взаимодополняющими, а не взаимоисключающими⁶.

Господство права — непеременимый атрибут хорошего и эффективного правления (управления) в современном государстве. Термины “good government” и “good institutions” отражают различные доктринальные аспекты хорошего правления. “Good government” занимается поиском и осмыслением хорошей, оптимальной, наилучшей формы правления в государстве, поэтому данное выражение лучше переводить как «хорошая форма правления». “Good institutions” концептуально связано с хорошим, добросовестным и эффективным государственным управлением, хотя термин может применяться и к корпоративному управлению (с определенной оговоркой — негосударственное управление). В исследованиях оба термина могут использоваться как синонимы; в частности, термин “good government” применяется для характеристики хорошего правления (правительства) и государственной деятельности по достижению показателей удовлетворенности жизнью со стороны населения (уровень дохода на душу населения, хорошее медицинское обслуживание, улучшение здоровья граждан и др.)⁷. Встречается и термин “good enough governance”⁸ в качестве характеристики достаточно хорошего управления; термин был введен в научный оборот в 2004 г. Мерили Гриндл (Школа госу-

дарственного управления им. Кеннеди Гарвардского университета), хотя концепция была сформулирована в 2002 г. в документе, подготовленном для Всемирного банка⁹. Концепция «достаточно хорошее управление» предполагает ряд важных положений: 1) не все недостатки управления должны (или могут) быть устранены одновременно, укрепление институтов и потенциала является продуктом времени; а достижения в области управления также можно обратить вспять; 2) вмешательства, которые, как считается, способствуют достижению целей экономического и политического развития, должны быть поставлены под сомнение, расставлены приоритеты и приведены в соответствие с условиями отдельных стран. Их необходимо оценивать с учетом исторических данных, последовательности и сроков, их следует тщательно отбирать с точки зрения вклада в конкретные цели, такие как сокращение бедности и демократия; 3) достаточно хорошее управление направляет внимание на соображения относительно минимальных условий управления, необходимых для обеспечения политического и экономического развития в стране¹⁰. Это предположение работает гораздо лучше, чем необдуманные шаги и чрезмерная экспансия по внедрению элементов «хорошего управления», где и когда оно не может быть достигнуто. В более поздней работе, стремясь к переосмыслению концепции, автор подчеркнула, что «в случае некоторых распавшихся государств и государств, в которых доминирует личное правление, для улучшения управления может быть

⁶ См.: *Rijpkema P. The Rule of Law Beyond Thick and Thin // Law and Philosophy. 2013. Vol. 32. No. 6. P. 793—794.*

⁷ См.: *Helliwell J., Huang H. How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being // British Journal of Political Science. 2008. Vol. 38. Iss. 4. P. 595, 609. DOI: 10.1017/S0007123408000306.*

⁸ См.: *Krasner S. D., Cunningham J. B. Good Enough Governance // Krasner S. D., Cunningham J. B. Autocracies Failed and Unfailed: Limited Strategies for State Building. Atlantic Council, 2016. P. 9—20.*

⁹ См.: *Grindle M. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2004. Vol. 17. No. 4. P. 525—548.*

¹⁰ См.: *Grindle M. Good Enough Governance... P. 525—526.*

мало что сделано». Следует преодолеть эффект «личного правления» для успешной реализации как господства права, так и «хорошего правления». В качестве рекомендаций «для тех, кто участвует в усилиях по улучшению управления в нестабильных государствах», было отмечено, что «нет волшебных палочек, нет простых ответов и нет явных путей к условиям управления, которые могут привести к более быстрому и более эффективному развитию и сокращению бедности»¹¹. Применительно к российской конституционной политике и сфере государственного управления необходимо внедрять сначала элементы достаточно хорошего управления, а в перспективе на основе достигнутых результатов повышения качества и эффективности государственного управления и публичной сферы, нейтрализуя негативные аспекты «личного правления», переходить к реализации концепции благого, добросовестного и эффективного управления, которая может выступать российским аналогом доктрины “good institutions” (GG)¹².

Конституционное право и конституционализм не исследовали и, по всей видимости, не исследуют до сих пор вопросы хорошего и эффективного управления, хотя и занимают проблемами достижения господства права, демократическим участием и электоральной политикой, поиском оптимальной или «хорошей формы правления» для целей процветания страны и нации в политическом смысле. Представляется, что данную ситуацию необхо-

димо исправлять. Следует учитывать, что очень многие конституционные эксперименты в области поиска наилучшей формы правления, происходившие в странах Европы и Америки в XVII—XX вв., отправлены в «музей конституционного антиквариата». Как говорит историк западного конституционного права Рауль ван Канегем, «великий Музей конституций западного мира», или «юридического антиквариата», будет выглядеть «как воображаемое кладбище мертвых конституций, беспощадно вырубленных веками», в котором остается «только одна либеральная парламентская и конституционная демократия»¹³. В современном мире существуют и незападные формы конституционализма (Иран, Китай, Россия), которые осваивают отдельные элементы господства права с культурной спецификой; идет поиск и форм хорошего управления в странах с авторитарными, полуавторитарными режимами. Разрабатывается концепция «зеленого конституционализма»¹⁴ как доктрина, позволяющая создавать конституционную защиту жизненно важных потребностей будущих поколений (наряду с «зеленым государством», «зеленой демократией» и «зеленым республиканизмом»¹⁵). На наш взгляд, доктрина «зеленого конституционализма» имеет телеологический характер, заслуживает обсуждения в российской юридической науке, так как соединяет в единую перспективу элементы экологического характера, доктринальные аспекты

¹¹ Grindle M. S. Good Enough Governance Revisited // Development Policy Review. 2011. Vol. 29. Iss. s1. P. s218. DOI: 10.1111/j.1467-7679.2011.00526.x.

¹² Автор исследования предлагает создать российский аналог и стандарт «благого и эффективного управления» и размышляет в дальнейшем о концептуальных и перспективных правовых основах такого подхода.

¹³ Caenegem R. van. Good Government and the Historian // European Review. 1998. Vol. 6. Iss. 4. P. 415. DOI:10.1017/S1062798700003574.

¹⁴ Ekele K. S. Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations // Ratio Juris. 2007. Vol. 20. Iss. 3. P. 379. DOI: 10.1111/j.1467-9337.2007.00366.x.

¹⁵ См.: Barry J. Towards a Green Republicanism: Constitutionalism, Political Economy, and the Green State // The Good Society. 2008. Vol. 17. No. 2. P. 1—11.

«хорошего управления», использование принципа господства права для решения проблем устойчивого развития и связанности будущих поколений конституционными принципами учредителей конституции и прогнозированием действия конституционных норм, ориентированных на потребности будущих поколений.

В России обращает на себя внимание потребность формирования благого и демократического конституционализма. Его доктринальные и правовые основы требуют научного обсуждения. С позиций благого (хорошего) и демократического конституционализма будущие конституции, несомненно, должны закреплять элементы не только хорошей формы правления, но и хорошего и эффективного управления, господства права, а также основные цели деятельности государства и правителей в стремлении производить политические и общественные блага с заботой о защите важнейших природных ресурсов и жизненных интересов будущих поколений.

“Good institutions” в российской, зарубежной и международной юриспруденции и государственном управлении: ипостаси терминологии и концепта. Принцип господства права распространяется на сферу государственного и муниципального управления, однако в должной степени не обеспечивается в Российской Федерации. В научной юриспруденции положительно оценивается потребность расширения сферы правового регулирования применительно к управленческой деятельности. Управление на основе права способствует преодолению «теневого» права и неформальных институтов, создает условия для минимизации коррупции на государственной и муниципальной службе и др.¹⁶ Существует проблема

активного использования человеческого фактора в целях вовлечения граждан для участия в управлении делами государства и, по мнению исследователей, публичные институты нередко остаются без поддержки граждан¹⁷. На концептуальном уровне это может быть связано с отсутствием ясного понимания границ взаимосвязи между хорошими и эффективными публичными институтами, обеспечением господства права в публичной сфере и повышением демократического участия граждан в управлении делами государства.

В современных общественных науках широко признано, что «хорошие институты» (“good institutions”) привели к современному экономическому процветанию определенной группы стран. На вопрос о том, что вызвало «хорошие институты», существуют различные ответы. Одна позиция заключается в том, что повышение качества государственного управления способствует появлению «хороших институтов»; они зависят от мощи и потенциала государства, поэтому институты государственного управления должны содействовать раскрытию государственного потенциала. Другая позиция требует учета государственно-правовых, конституционных и исторических традиций и факторов. Александр Солтер и Эндрю Янг (Техасский технический университет) ставят под сомнение апелляцию только к государственному потенциалу и качеству управления. Они видят истоки формирования «хороших институтов», отверженных господству права, в существовании «полицентрических структур управления средневековой Европы» и предлагают новую теорию конституции, названную «полицентрическим сувере-

¹⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007.

¹⁷ См.: Тихомиров Ю. А. Векторы управления в фокусе права // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 1. С. 136—159.

нитетом» и основанную на правах политической собственности. Они приходят к выводу, что фактический баланс сил между «владельцами королевств» в средневековой Европе имеет решающее значение для объяснения возвышения и роста «хороших институтов», которые обеспечивают реализацию концепции «хорошего правления», уважают и поддерживают господство права¹⁸. Средневековые институты создают предпосылки для «хорошего управления», поэтому богатство экономической современности невозможно объяснить без ссылки на политические и экономические традиции средневековой Европы.

«Хорошее управление» (“good governance”) применяется к сфере государственного управления и с позиций господства права предполагает: 1) уважение прав граждан и, в частности, прав меньшинств; 2) беспристрастное осуществление законодательства обеспечивается независимым правосудием и неподкупным и беспристрастным характером полицейских. Для перевода на русский язык выражения “good institutions” (GG) обычно используются словосочетания «хорошее правление», «хорошее управление», «эффективное управление», «достоинное управление»¹⁹, которые не содержат указание на достижение цели — общественного блага. Наиболее востребована концепция “good institutions” (GG) применительно к оценке эффективности государственного управления в отдельных странах или к современным системам государственного управления, часто переводится как

«эффективное государство»²⁰. Предлагается рассматривать концепцию хорошего управления как комплексную и многосоставную²¹, что оправдано с позиций набора показателей и охвата сфер государственного управления. Многоаспектность выражается в трех значениях «хорошего управления»: 1) как меры идеального в публичном управлении; 2) как концепта проектирования, формирования, реализации и оценки публичного управления; 3) как инструментальной системы. Аргументирована необходимость «нового» публичного управления (или публичного управления, основанного на новой парадигме).

Россия не имеет комплексных правовых актов, направленных на реализацию хорошего управления, с одновременным регулированием показателей достижения господства права и демократического участия. В российском юридическом языке нет официально признанного понятия “good institutions” (GG). Вместо выработки общепризнанного аналога выражения “good institutions” на русском языке в официальных актах стал использоваться термин «эффективное государство», что уже по смыслу и не в полной мере отражает потребность производства общественного блага. В России публичный интерес к понятию «эффективное государство» был проявлен в официальной риторике в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ (8 июля 2000 г.) в качестве перспективы укрепления Российского государства и аналога сильного государства, цель которого гарантировать стабильность обще-

¹⁸ См.: Salter A. W., Young A. T. Polycentric Sovereignty: The Medieval Constitution, Governance Quality, and the Wealth of Nations // *Social Science Quarterly*. 2019. Vol. 100. Iss. 4. P. 1241, 1244—1245, 1248—1249.

¹⁹ См.: Писаревский Е. Л. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // *Административное право и процесс*. 2013. № 10. С. 3—10.

²⁰ См.: Пучков О. А. Эффективное государство: постановка проблемы // *Правопорядок: история, теория, практика*. 2014. № 2. С. 73—76.

²¹ См.: Понкин И. В. О понятии и концепте «хорошего управления» (“good governance”) // *Государственная служба*. 2013. № 4. С. 39—42.

ственного развития и соблюдение прав личности.

Между тем в понимании того, что может считаться хорошим (или благим) управлением, мнения ученых расходятся, несмотря на существование научных критериев и показателей. На наш взгляд, необходимо не упускать из вида конечную цель хорошего (благого) управления. Невозможно брать во внимание только количественные и качественные показатели предоставляемых государственных и муниципальных услуг; в такой же степени не следует опираться исключительно на производимый на граждан эффект оказания таких услуг, а именно степень их удовлетворенности; бюрократическая автономия и беспристрастность в деятельности органов государства, их способность убеждать, уговаривать или даже принуждать граждан (к подчинению или лояльности) не могут быть ни конечными целями, ни сущностными показателями хорошего (благого) управления.

Ученые утверждают, что цель развивающихся и развитых мировых лидеров состоит в том, чтобы «постоянно возвышать свои народы» (обеспечивать их рост)²². Конечную цель хорошего управления (благого (у)правления) можно видеть в позитивных показателях производства значимых и обильных политических и общественных благ. Именно такие значимые политические блага позволяют отличать хорошее управление от плохого, а действующие правительства как производящие такие политические и общественные блага — от тех, которые их никогда не производили или больше не производят. Рост доходов населения влияет на экономический рост, но не всегда может служить лакмусовой бумажкой для определения добродетельности правительства. Среди показателей качества государствен-

ного управления более значимую роль играет степень удовлетворенности жизнью населения страны, чем канал среднедушевого дохода²³. Вместе с тем забота правительства о росте благосостояния (как показатель хорошего управления) требует от конституционного права формулировки и конституционализации (конституционной формализации) права на социальное благополучие с установлением индикативных показателей реализации и обеспечения данного права. Необходимо в России более тщательно, широко и регулярно собирать данные об удовлетворенности жизнью населения, которые могут служить стимулами для корректировки социальной политики государства и показателями обеспеченности права на социальное благополучие. Представляется возможным инкорпорирование данного права в Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», развернутое изложение содержания и гарантий данного права возможно в Федеральном законе «О гарантиях права на социальное благополучие в Российской Федерации».

Страны с либеральной конституционной демократией показывают стабильные и высокие результаты осуществления хорошего управления, что дает исследователям право поддерживать идею о ценности либеральной демократии как конечной формы правления (*final form of government*) в глобальном соревновании²⁴, несмотря на существование китайского эффективного авторитаризма, Исламской Республики Иран, других исламских государств

²² См.: Rotberg R. I. Good Governance Means Performance and Results // Governance. 2014. Vol. 27. Iss. 3. P. 511.

²³ См.: Helliwell J., Huang H. How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being // British Journal of Political Science. 2008. Vol. 38. Iss. 4. P. 595—596.

²⁴ См.: Fukuyama F. The “End of History” 20 Years Later // New Perspectives Quarterly. 2010. Vol. 27. Iss. 1. P. 7.

с различными компонентами исламского конституционализма, Российской Федерации с отличными от либеральной демократии формами правления и государственными режимами. Однако цивилизационные различия государств, стран и народов позволяют им выбирать различные пути достижения хорошего управления, господства права и конституционной демократии в определенной комбинации и сочетаемости.

Концепция Good Governance принята многими крупными (в том числе международными) организациями и учреждениями; она используется в документах Программы развития ООН, Всемирного Банка, Международного валютного фонда (МВФ), Департамента Международного развития (DFID), Агентства США по международному развитию (USAID), Совета Европы, в актах Европейского Союза. В совместных документах Европейского Союза и Совета Европы (Partnership for Good Governance (PGG))²⁵ название программы переведено на русский язык как «Партнерство в поддержку надлежащего управления»²⁶. Термин «надлежащее управление» еще более далек от подлинного смысла английского названия программы. На наш взгляд, термин “good governance (GG)” лучше переводить как благое и эффективное управление в контексте программ Совета Европы и Европейского Союза. Программа партнерства имеет два этапа (2015—2018 и 2019—2021 гг.) и принята «в целях

содействия укреплению прав человека, демократии и верховенства права в Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине». Как видно, Россия в этой программе не участвует, в ней достаточно поверхностно прослеживается связь между господством права и благим, эффективным управлением.

Концепция хорошего и эффективного управления должна принимать во внимание институциональный контекст, потребности и реальные возможности конкретных государств, чем не отличалась Программа развития ООН, и это вызывало заслуженную критику. Нередко и документы ООН с концепцией и методикой оценки «хорошего правления» у нас переводятся с искажением (как «надлежащее государственное управление»)²⁷. Необходимо выработать единый стандарт наименования в юридическом языке и языке государственного управления, где наиболее часто встречается термин “good governance (GG)”.

В различных документах Европейского Союза фиксируются компоненты «хорошего правления», сформулировано в учредительных актах и право на хорошее управление. Данное право в переводе на русский язык как «право на надлежащее управление» (“right to good administration”) появилось в Проекте Конституции Европейского Союза, подписанном 29 октября 2004 г. в Риме (не был ратифицирован), как наднациональное конституционное право (ст. II-101)²⁸. Некоторые исследователи считают данное право новым для ЕС²⁹, од-

²⁵ См.: Partnership for Good Governance II. URL: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/pgg2/home> (дата обращения: 31.08.2019).

²⁶ См.: The European Union and the Council of Europe to strengthen their support for good governance in the EU's Eastern neighbourhood. URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/-/the-european-union-and-the-council-of-europe-to-strengthen-their-support-for-good-governance-in-the-eu-s-eastern-neighbourhood> (дата обращения: 31.08.2019).

²⁷ См.: Южаков В. Н., Александров О. В., Талапина Э. В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 116.

²⁸ В неофициальном переводе МИД России: Конституция Европейского Союза (неофициальный перевод МИД России). М., 2005.

²⁹ См.: Барццц И. Н., Борщевский Г. А., Магомедов К. О. Современное состояние и

нако во многих работах новизна данного права оспаривается.

В дальнейшем в Хартии Европейского Союза об основных правах 2007 г. было сформулировано право на хорошее управление (ст. 41), которое переводится и как «право на добросовестное управление»³⁰. Данное право предназначалось для регулирования взаимоотношения лиц и институтов, органов Союза (Каждое лицо имеет право на рассмотрение своего дела институтами и органами Союза беспристрастно, справедливо и в разумный срок)³¹. В Лиссабонском договоре 2007 г. право на хорошее управление в развернутом виде отсутствует, хотя в тексте договора встречаются термины “good global governance” (chapter 1. General provisions on the union’s external action, Article 10A, 2(h)) и “good institutions” (art. 255, paragraph 1 «В целях поощрения хорошего управления и обеспечения участия гражданского общества институты, органы, учреждения и агентства Союза должны вести свою работу максимально открыто»). В европейской интеграции концепция хорошего управления играет роль определенного барометра членства в ЕС, влияет на поэтапное членство и промежуточные уровни членства. Основные страны ЕС установили стандарт «хорошего управления». Чем ближе европейские страны к этому стандарту, тем ближе их уровень членства к ядру ЕС. Некоторые страны не соответствуют этому стандарту, и они не могут интегрироваться в ядро: их уровень членства повышается с улуч-

шением управления. Другие страны отказываются от дальнейшей интеграции, потому что они превосходят стандарты основных стран: их уровень членства уменьшается по мере улучшения управления³².

Концепция GG базируется на принципах нового государственного управления (менеджмента) и отражает стремление к повышению качества государственного управления и предоставлению качественных услуг с минимальными издержками³³. Концепции Good Governance и Нового государственного управления не только сотрудничают, но и соперничают, так как предоставление государственных услуг должно не только отличаться качеством, но и соответствовать требованиям господства права, которое инкорпорировано в доктрину “good governance”. Повышение качества государственных услуг не может быть конечным результатом преодоления кризиса государственного управления в условиях инновационного развития³⁴. Необходимо, чтобы не только государственные услуги оказывались качественно, но и государственные функции исполнялись с соблюдением требований господства права в рамках хорошего правления, особенно в части широкого общественного участия (в конституционном представительстве), стремления к достижению консенсуса; соблюдения беспристрастно-

тенденции развития государственной гражданской службы в России: аналитический доклад. М., 2018. С. 79.

³⁰ См.: Кавешников Н. Конституция ЕС: неопознанный политический объект приближается // Космополис. 2004/2005 (зима). № 4 (10). С. 41.

³¹ Текст Хартии в переводе А. О. Четверикова см.: URL: <https://eulaw.ru/treaties/charter/>.

³² См.: Schimmelfennig F. Good Governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union // European Journal of Political Research. 2016. Vol. 55. Iss. 4. P. 789.

³³ См.: Братченко С. А. К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 1. С. 57—72.

³⁴ См.: Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163—194.

сти и законности; достижения некоррупционности государственного и муниципального управления; использования различных форм учета мнения меньшинства и наиболее незащищенных слоев общества при принятии решений; необходима также соразмерная текущим и перспективным запросам общества оперативность реагирования на них со стороны публичной власти.

Оправдано представление о том, что в концепции “good institutions” объединяются как правовые, так и управленческие элементы; а ее реализация телеологична и интенционно направлена на повышение качества и эффективности государственного управления, достижение социальной справедливости и высоких стандартов публичной этики в управленческой сфере.

На наш взгляд, в российском конституционно-правовом и управленческом языке возможна конструкция «благое правление» («благое управление») как стремящееся к всемерному достижению общественного блага и общественной справедливости в результате эффективного государственного управления. Возможно и «добросовестное правление», взывающее к публичной морали государственных и муниципальных служащих. Российский опыт законодательной формулировки права на хорошее управление отсутствует. И в конституционном законодательстве России возможна формализация права на благое и эффективное управление, тем более что ряд ученых предлагали формулировку права, аналогичного праву на хорошее управление.

В исследованиях отмечается, что хорошее управление выражается в соблюдении всех прав человека; при таком правлении государство должно гарантировать верховенство закона (*supremacy of law*), более продуктивное и эффективное участие, легитимность, доступ к информации, эффективный государственный сектор, образова-

ние, справедливость, существование стратегий развития, подчеркивая ценности и людей, которые продвигают ответственность, солидарность и терпимость³⁵. Французский ученый Мари-Клод Смутс указывает на четыре элемента хорошего управления (GG): 1) гарантировать безопасность граждан, обеспечивать соблюдение законов и соблюдение законности; 2) государственные учреждения справедливо распределяют государственные расходы и осуществляют эффективное управление; 3) политические лидеры подотчетны людям; 4) прозрачная политическая работа (деятельность), которая заметна для общественности³⁶.

Отметим, что термин «благое (у)правление» адаптивен в одинаковой степени для достижения господства права и для претворения в жизнь эффективного и качественного государственного управления. Как показывают исследования, «благое (у)правление» способствует искоренению и предупреждению коррупции в сфере государственного и муниципального управления. Коррупция находится в причинно-следственных связях с уровнем социально-экономического развития страны. Поэтому снижение уровня коррупции в стране ведет к увеличению благосостояния, повышению уровня образования, увеличению продолжительности жизни и снижению младенческой смертности — это так называемые «дивиденды хорошего управления»³⁷.

³⁵ См.: *Gavriliuță V. A. F., Lotos C.-V. Good Governance and the Rule of Law-Major Pillars of Economic Efficiency // Journal of Public Administration, Finance & Law. 2018. Vol. 13. P. 125.*

³⁶ См.: *Smuts M. The Proper Use of Governance in International Relations // International Social Science Journal. 1998. Vol. 50. Iss. 155. P. 81—89.*

³⁷ См.: *Pelizzo R., Stapenhurst F. The Dividends of Good Governance // Poverty & Public Policy. 2013. Vol. 5. Iss. 4. P. 370—384.*

Для Российской Федерации концепция «благого (у)правления» (хорошего управления) могла бы играть позитивную роль в целях повышения качества государственного управления, обеспечения эффективности и приверженности господству права. Однако данная концепция пока не имеет ясных правовых очертаний в российской правовой системе; не выработаны и государственные стандарты для Российской Федерации «благого (у)правления» (хорошего управления). Остается не вполне ясной взаимосвязь между «благим (у)правлением» и демократией, формами демократического участия граждан, которая нуждается во внимании исследователей в сферах государственного управления, конституционного права и политической науки. Актуальной для России и серьезной проблемой является согласование интересов политической властвующей элиты и целей достижения благого и эффективного управления: в государстве с ограниченным политическим плюрализмом и регулируемым демократическим участием изменениями, направленными на достижение общественных благ и повышение качества управления, которые будут приниматься национальными политическими элитами, будут те, которые не угрожают их способности оставаться у власти. Многие элементы благого и эффективного управления, возможные в условиях господства права, недостижимы без него и широкого демократического участия. Как отмечают исследователи, по-настоящему свободные и честные выборы могут отстранить элиту от власти; политические элиты, которые зависят от погони за рентой, сорвут такие выборы. Силы безопасности, ограниченные господством права, не могут действовать произвольно; политические элиты, жаждущие ренты от государственного управления, будут саботировать такие силы. Юри-

дически ограниченная бюрократия препятствует коррупции; политические элиты, которые должны заплатить своим сторонникам, чтобы остаться у власти, будут сопротивляться созданию таких органов или подкупать их лояльность³⁸.

На текущий момент Российское государство нуждается в обеспечении широкого демократического участия, в открытости публичной власти и вовлечении демократически ориентированных граждан в процесс обсуждения и принятия государственных решений; благое управление предполагает и формирование «публичной жертвенности» должностных лиц: ради правового и политического прогресса и удовлетворения социальных интересов населения публичная власть должна быть готова к демократической смене.

В России (как и во многих других странах) существуют проблемы плодотворного народного мониторинга достижений элементов благого и эффективного государственного управления, обеспеченности прав и иных компонентов господства права, участия в этом процессе независимых институтов гражданского общества. В данном случае речь не идет только о степени удовлетворенности граждан качеством жизни или качеством государственных и муниципальных услуг. Институты государственного управления, формы демократии и процесс развития государства наиболее часто обсуждаются с точки зрения правителей, донорских организаций, бюрократов и ученых; при этом, как правило, не обсуждаются с точки зрения людей (граждан, народа), которые являются непосредственными участниками демократического процесса, государственного и общественного развития.

³⁸ См.: Krasner S. D., Cunningham J. B. *Autocracies Failed and Unfailed: Limited Strategies for State Building*. Atlantic Council, 2016. P. 9—10.

Важно отметить, что следует интересоваться вопросом, «каким должно быть благое и эффективное государственное управление» у простых граждан, так как граждане могут иметь свое восприятие государства и «хорошего управления». Как пишет индийский автор, «необходимо визуализировать с точки зрения людей» процесс развития и внедрения институтов благого и эффективного управления. Такое «хорошее управление» должно начинаться с низового уровня³⁹.

Проведенное исследование 115 стран (в период с 1996 по 2011 г.) на предмет взаимосвязей между хорошим управлением, демократией и господством права показало, что: 1) могут отсутствовать различия между однопартийными режимами и демократиями с точки зрения продвижения господства права или эффективного государственного управления в развивающемся мире; 2) некоторые типы полуавторитарных однопартийных режимов лучше продвигают господство права и эффективное государственное управление, чем другие типы авторитарных режимов, в равной степени, как и демократии; 3) демократия не является необходимой для «достаточно хорошего управления» (“good enough governance”); 4) в долгосрочной перспективе для того, чтобы «хорошее управление» и «господство права» прочно укоренились (когда правящие элиты несут ответственность в соответствии с законом), необходимо последовательно развивать демократические институты⁴⁰. Другое исследование программ реализации реформ публичного менеджмента на основе концепции «хорошего управ-

ления» (“good institutions” (GG)) в 49 странах с низким доходом и нестабильным государственным управлением показало, что существует мало доказательств о какой-либо успешности преобразований с точки зрения улучшения качества государственных услуг и позитивных результатов для населения⁴¹. В 2015 г. международное сообщество взяло на себя обязательство «сократить как минимум вдвое долю мужчин, женщин и детей всех возрастов, живущих в нищете во всех ее измерениях». По мнению международных агентств по развитию, для достижения этой цели необходимо внедрять концепцию «хорошее управление». При изучении взаимосвязи между «хорошим управлением» и многомерной бедностью были использованы иерархические модели и данные опросов для 71 страны. Результаты исследования показали, что существует прямое влияние «хорошего управления» на многомерную бедность и что такое управление связано с уменьшением горизонтального неравенства. Однако существуют свидетельства положительного эффекта «хорошего управления» для стран со средним уровнем дохода, но не для стран с низким уровнем дохода. Следовательно, хотя результаты исследования свидетельствуют о том, что «хорошее управление» может играть роль в сокращении многомерной бедности, они также предполагают, что одни только реформы управления могут не дать желаемого эффекта для многих или всех стран⁴². Сравнение результатов внедрения «хорошего

³⁹ См.: Palanithurai G. Good Governance at Grassroots // The Indian Journal of Political Science. 2005. Vol. 66. No. 2. P. 291.

⁴⁰ См.: Ishiyama J. Is Democracy Necessary for Good Governance? // Social Science Quarterly. 2019. P. 1.

⁴¹ См.: Goldfinch S., DeRouen K., Pospieszna P. Flying Blind? Evidence for Good Governance Public Management Reform Agendas, Implementation and Outcomes in Low Income Countries // Public Administration and Development. 2013. Vol. 33. Iss. 1. P. 50, 57.

⁴² См.: Jindra C., Vaz A. Good Governance and Multidimensional Poverty: A Comparative

управления» (“good institutions”) в странах с различным режимом (демократиях, анократиях⁴³, автократиях) показывает, что существует проблема личной заинтересованности руководителей в закрытых режимах показывать значительное увеличение баллов, характеризующих степень внедрения «хорошего управления», стремление преувеличивать результаты такого управления⁴⁴. Россия характеризуется в данном исследовании как открытая анократия. Возможна инфляция знаний о результатах «хорошего управления» в закрытых режимах (закрытых анократиях или автократиях). Оправдан вывод, что ученые, изучающие взаимосвязь между типом режима и управлением, имеют особую причину для осторожности, поскольку анализ предвзятых данных опроса элиты может привести к ложным результатам и противоречивым выводам⁴⁵.

В исследованиях ставится проблема соотношения хорошего (благого) управления и судебного надзора в отношении законодательства. По мнению профессора Гу Минкан (Городской университет Гонконга), цель судебного надзора —

«убедить правительство исправить свои ошибки и вести себя лучше»; в то же время «если некоторым людям не нравится правительство, судебный надзор не должен останавливать или блокировать правильные решения, принятые этим правительством». Особенно важно поддерживать надлежащую связь между благим правлением, независимостью судебной системы и судебным надзором. Так, «если суд недостаточно независим, разумность или эффективность судебного надзора, безусловно, станут проблемой»⁴⁶. В России не уделяется внимание проблеме соотношения благого управления, конституционного контроля и независимости судебной власти. Не менее важно, чтобы Конституционный Суд РФ (как представляется, это возможно) использовал и продвигал в судебную практику концепт благого и эффективного управления. Данный концепт связан с принципами российского конституционализма и, в частности, с принципами верховенства конституции, господства права и социального государства. Концепт благого и эффективного управления может опираться на правовые позиции Конституционного Суда РФ о социальных функциях государства и гарантиях социального обеспечения и занять достойное место в доктрине и практике судебного конституционализма⁴⁷, сформировать ветвь социального конституционализма. Правительство совместно с законодательным органом вправе разработать российские стандарты и механизм внедрения (использования)

Analysis of 71 Countries // Governance. 2019. Early View. P. 1—19.

⁴³ Общепринятого определения анократии нет; различаются закрытая и открытая анократии. Под анократией понимается политический режим, имеющий как демократические, так и автократические институциональные характеристики. Анократия, по мнению исследователей, более восприимчива к гражданской войне, чем чистая демократия или чистая диктатура. См.: *Vreeland J. R. The Effect of Political Regime on Civil War: Unpacking Anocracy // Journal of Conflict Resolution. 2008. Vol. 52. Iss. 3. P. 401, 404.*

⁴⁴ См.: *Shockley B., Ewers M., Nardis Y., Gengler J. Exaggerating good governance: Regime type and score inflation among executive survey informants // Governance. 2018. Vol. 31. Iss. 4. P. 643—645.*

⁴⁵ *Ibid.* P. 659—660.

⁴⁶ *Gu M. Good Governance and Judicial Review in Hong Kong // The Chinese Journal of Comparative Law. 2017. Vol. 5. No. 2. P. 401.*

⁴⁷ Взаимосвязь судебного конституционализма, обеспечения верховенства конституции и практики Конституционного Суда РФ как «живого» конституционализма раскрыта в работе: *Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд. М., 2016.*

такой концепции. На наш взгляд, концепция “good institutions” в сочетании с rule of law в контексте российского юридического языка и государственного управления может быть сформулирована как благое и эффективное управление на основе господства права при широком демократическом участии.

В исследованиях по международному праву обсуждается проблема проникновения концепции “good institutions” на международную арену в условиях развития плюрализма, космополитизма и «поствестфальского» права. Соединение «хорошего» и эффективного управления с плюрализмом в международном праве позволяет, по мнению ученых, надеяться на формирование модели глобального управления⁴⁸. Пока не выработаны юридические формы демократического участия на международном уровне, в том числе применительно к возможной демократической реформе ООН. Для такой реформы предлагается широкая социальная и демократическая основа: учет численности населения, а не формула «одно государство — один голос». Подобная реформа требует широкого научного, общественного и международного обсуждения и признания. При ее подготовке может быть использован опыт интеграционных процессов на различных территориальных площадках современного мира и уникальный проект Европейского Союза, который заслуживает пристального внимания как одна из важных инициатив продвижения стандартов «хорошего управления» (“good institutions”). Анализ концепции «хорошего управления» в контексте реализации Стратегии «Европа 2020» показывает, что отражение этой концепции в стратегических документах ЕС в полной мере не обеспечивает ее эффективную реа-

лизацию на практике («связь между концепцией “хорошего управления” и ее реализацией на практике»); «прогресс в основном зависит от того, приносит ли реализация конкретной политики, которая характеризуется соответствующими приоритетами и принципами, ощутимые выгоды для национальных интересов»⁴⁹.

В Российской Федерации судьба концепции “good institutions” (GG) остается в значительной степени неопределенной. Заслуживает внимания вопрос о принятии комплексного правового акта (возможно в форме федерального закона), актов главы государства и правительства страны (программа, концепция) в сфере благого и эффективного государственного управления. В исследованиях предлагалось принять федеральный закон «Об основах государственного управления в Российской Федерации» в целях повышения качества государственного управления⁵⁰. Стоит обсуждать и потребность принятия в Российской Федерации концепции (или программы) развития благого и эффективного государственного управления на основе господства права при широком демократическом участии, которая могла бы выступать российским национальным стандартом и аналогом концепции “good institutions” (GG). В контексте развития благого и эффективного управления следует развивать публично-частное партнерство; такое партнерство требует от участников приверженности ценностям господства права, чтобы предупредить коррупцию в связи с использованием бюджетных средств, иначе специфика экономической среды, возможности злоупотребления могут подрывать доверие и

⁴⁸ См.: Morss J. Good Global Governance: Custom, the Cosmopolitan and International Law // International Journal of Law in Context. 2007. Vol. 3. Iss. 1. P. 68.

⁴⁹ Świstak M. Good Governance as a New Form of Management in the Context of the Europe 2020 Strategy // Politeja. 2016. No. 43. P. 43, 57.

⁵⁰ См.: Южаков В. Н., Александров О. В., Талапина Э. В. Указ. соч. С. 114—121.

способность партнерства приносить желаемые результаты (общественные блага, выгоды и в итоге — «хорошее управление»). В исследованиях отмечается важность включения государственно-частного партнерства в концептуальную и практическую среду «хорошего управления» (“good institutions” (GG))⁵¹.

Концепция “good institutions” (GG) как хорошего и эффективного управления имеет западный источник возникновения, мировое распространение этой концепции связано с влиянием как универсальных международных организаций (ООН), так и таких институтов, как Всемирный Банк, Международный валютный фонд. Данная концепция пока еще мало связана со стандартами публичной этики в государственной деятельности и государственной службе, которые учитывали бы культурные особенности, исторические традиции и конвергенцию светских и духовных (в том числе религиозных) ценностей. Наиболее близко к пониманию “good institutions” (GG) как добросовестного и благого управления подошел индийский и американский ученый Мохаммад Абдул Муктедар Хан в книге «Ислам и хорошее управление», название которой может быть переведено с учетом этической нагруженности рассмотренного понятия как «Ислам и благое управление»⁵². В ней соединены исламская концепция «Иксан» (Ihsan) (в значительной степени исправленная), примененная к политической сфере, и концепция добросовестного и благого управления. По мнению ученого, применение

принципа Иксан в контексте развития благого и добросовестного управления содействует проведению в жизнь более добродетельной и вдумчивой, внимательной к людям политической практики и публичной политики. В главе 7 «Иксан и хорошее правление» (“Ihsan and Good Governance”) исследователь рассматривает Иксан как мусульманский этос, продолжая развивать взгляды Аль-Фараби о добродетельной республике. Концепция Иксана поднимается им с индивидуального до коллективного и политического уровня в стремлении создать социальные и структурные условия, которые могут способствовать появлению общества муксинов (мусульман). Такое общество состоит из тех, кто достиг личного состояния Иксан и желает создать общину или государство Иксан. В отличие от традиционного взгляда на исламское правление (как реализацию исламских законов), М. А. Муктедар Хан предлагает альтернативное видение, которое рассматривает исламское правление как реализацию добродетельного управления с такими ценностями, как социальная справедливость, терпимость, согласие, сострадание и мир⁵³. Завершая эту главу, автор пишет: «Мусульмане должны сначала перейти от ожидания реализации религиозной символики к требованию хорошего управления, а затем стремиться к государству Иксан и добродетельному управлению» (“good (ness) governance”)⁵⁴.

В Российской Федерации важно формировать правовые основы и проводить в жизнь стандарты публичной политики и государственного управления, в которых фундаментальное место занимает публичная этика, основанная на христианских ценностях благодати и милосердия, а также рассматривать

⁵¹ См.: Brinkerhoff D. W., Brinkerhoff J. M. Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance // Public Administration and Development. 2011. Vol. 31. Iss. 1. P. 12—13.

⁵² См.: Khan M. A. M. Islam and Good Governance: A Political Philosophy of Ihsan. Palgrave Macmillan, 2019.

⁵³ См.: Khan M. A. M. Op. cit. P. 209.

⁵⁴ Ibid. P. 246.

возможность официального (а не только научного) признания таких ценностей в качестве этических компонентов благого и эффективного управления. Благое управление как концепция может использовать элементы принципа Иксан в публичной сфере и государственном управлении на территории Российской Федерации (в ряде республик), где преобладает население, исповедующее ислам и поддерживающее исламские ценности.

Нуждаются ли Россия и ее граждане в конституционализации права на благое и эффективное управление? Заслуживает внимания проблема юридической (конституционно-правовой) формализации права на благое управление (права на «хорошее управление»). Это непоименованное в Конституции право, имеющее индивидуальное и коллективное измерение. В отечественных и иностранных исследованиях данное право стало осмысляться или в контексте повышения эффективности государственного управления в России, или в контексте европейской интеграции, консолидации и конституционализации первичного права ЕС. И. Н. Барциц в конституционных исследованиях поставил вопрос о природе и значении конституционного права на хорошее (эффективное) управление, предлагая заменить термин «хорошее» на «эффективное» в связи со словом «управление»⁵⁵. Иностранные исследователи используют два основных варианта терминологического изложения права на хорошее управление: 1) право на хорошую администрацию (the Right to Good Administration)⁵⁶; 2) право на хорошее управление (the Right to Good

Governance)⁵⁷. На русский язык эти правовые конструкции часто переводятся идентично.

Во-первых, право на благое и эффективное управление имеет комплексную, полиморфическую природу; она затрагивает публичную и частную сферы, различные отрасли права (конституционное, административное, муниципальное, финансовое) и сферу государственного и муниципального управления.

Во-вторых, данное право может иметь конституционный и учредительный статус, позволяющий обеспечивать его реализацию в различных отраслях права и конституционализацию через практику конституционного правосудия.

В-третьих, данное право в условиях информационного общества и электронного государства предполагает создание цифровых каналов и механизма реализации, а также мониторинга эффективности его использования, особенно в части удовлетворенности населения публичными услугами и получаемыми социальными благами.

В-четвертых, в структуре института «благое и эффективное управление» существуют две фундаментальные части. Первая часть связана с функционированием института, т. е. администрации, и органов государственной и муниципальной власти в материальном смысле (на различных территориальных уровнях). Вторая — обеспечивает демократические, информационные и коммуникационные основы процессов принятия управленческих решений (через вовлечение граждан, заинтересованных групп, например социальных и неправительственных организаций, в процесс принятия решений).

⁵⁵ См.: Барциц И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64.

⁵⁶ См.: Cheshmedzhieva M. The Right to Good Administration // American

International Journal of Contemporary Research. 2014. Vol. 4. No. 8. P. 64—67.

⁵⁷ См.: Bach-Golecka D. The Emerging Right to Good Governance // AJIL Unbound. 2018. Vol. 112. P. 89—93.

Библиографический список

- Bach-Golecka D. The Emerging Right to Good Governance // *AJIL Unbound*. 2018. Vol. 112.
- Barry J. Towards a Green Republicanism: Constitutionalism, Political Economy, and the Green State // *The Good Society*. 2008. Vol. 17. No. 2.
- Brinkerhoff D. W., Brinkerhoff J. M. Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance // *Public Administration Development*. 2011. Vol. 31. Iss. 1.
- Caenegem R. van. Good Government and the Historian // *European Review*. 1998. Vol. 6. Iss. 4. DOI:10.1017/S1062798700003574.
- Cheshmedzhieva M. The Right to Good Administration // *American International Journal of Contemporary Research*. 2014. Vol. 4. No. 8.
- Costa P. The Rule of Law: A Historical Introduction // *The Rule of Law: History, Theory and Criticism* / P. Costa, D. Zolo (eds.). Springer, 2007.
- Ekeli K. S. Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations // *Ratio Juris*. 2007. Vol. 20. Iss. 3. DOI: 10.1111/j.1467-9337.2007.00366.x.
- Endicott T. A. O. The Impossibility of the Rule of Law // *Oxford Journal of Legal Studies*. 1999. Vol. 19. No. 1.
- Fallon R. H., Jr. "The Rule of Law" as a Concept in Constitutional Discourse // *Columbia Law Review*. 1997. Vol. 97. No. 1.
- Fukuyama F. The "End of History" 20 Years Later // *New Perspectives Quarterly*. 2010. Vol. 27. Iss. 1.
- Gavriluță V. A. F., Lotos C.-V. Good Governance and the Rule of Law-Major Pillars of Economic Efficiency // *Journal of Public Administration, Finance & Law*. 2018. Vol. 13.
- Goldfinch S., DeRouen K., Pospieszna P. Flying Blind? Evidence for Good Governance Public Management Reform Agendas, Implementation and Outcomes in Low Income Countries // *Public Administration Development*. 2013. Vol. 33. Iss. 1.
- Grindle M. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries // *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 2004. Vol. 17. No. 4.
- Grindle M. S. Good Enough Governance Revisited // *Development Policy Review*. 2011. Vol. 29. Iss. s1. DOI: 10.1111/j.1467-7679.2011.00526.x.
- Gu M. Good Governance and Judicial Review in Hong Kong // *The Chinese Journal of Comparative Law*. 2017. Vol. 5. No. 2.
- Helliwell J., Huang H. How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being // *British Journal of Political Science*. 2008. Vol. 38. Iss. 4. DOI: 10.1017/S0007123408000306.
- Helliwell J., Huang H. How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being // *British Journal of Political Science*. 2008. Vol. 38. Iss. 4.
- Ishiyama J. Is Democracy Necessary for Good Governance? // *Social Science Quarterly*. 2019.
- Jindra C., Vaz A. Good Governance and Multidimensional Poverty: A Comparative Analysis of 71 Countries // *Governance*. 2019. Early View.
- Khan M. A. M. Islam and Good Governance: A Political Philosophy of Ihsan. Palgrave Macmillan, 2019.
- Krasner S. D., Cunningham J. B. Autocracies Failed and Unfailed: Limited Strategies for State Building. Atlantic Council, 2016.
- Krasner S. D., Cunningham J. B. Good Enough Governance // Krasner S. D., Cunningham J. B. Autocracies Failed and Unfailed: Limited Strategies for State Building. Atlantic Council, 2016.
- Morss J. Good Global Governance: Custom, the Cosmopolitan and International Law // *International Journal of Law in Context*. 2007. Vol. 3. Iss. 1.
- Palanithurai G. Good Governance at Grassroots // *The Indian Journal of Political Science*. 2005. Vol. 66. No. 2.
- Pelizzo R., Stapenhurst F. The Dividends of Good Governance // *Poverty & Public Policy*. 2013. Vol. 5. Iss. 4.

- Rijpkema P. The Rule of Law Beyond Thick and Thin // *Law and Philosophy*. 2013. Vol. 32. No. 6.
- Rotberg R. I. Good Governance Means Performance and Results // *Governance*. 2014. Vol. 27. Iss. 3.
- Salter A. W., Young A. T. Polycentric Sovereignty: The Medieval Constitution, Governance Quality, and the Wealth of Nations // *Social Science Quarterly*. 2019. Vol. 100. Iss. 4.
- Schimmelfennig F. Good Governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union // *European Journal of Political Research*. 2016. Vol. 55. Iss. 4.
- Sellers M. An Introduction to the Rule of Law in Comparative Perspective // Sellers M., Tomaszewski T. (eds.) *The Rule of Law in Comparative Perspective*. Springer Science+Business Media B. V. 2010. DOI: 10.1007/978-90-481-3749-7_1.
- Shockley B., Ewers M., Nardis Y., Gengler J. Exaggerating Good Governance: Regime Type and Score Inflation Among Executive Survey Informants // *Governance*. 2018. Vol. 31. Iss. 4.
- Smouts M. The Proper Use of Governance in International Relations // *International Social Science Journal*. 1998. Vol. 50. Iss. 155.
- Świstak M. Good Governance as a New Form of Management in the Context of the Europe 2020 Strategy // *Politeja*. 2016. No. 43.
- Vreeland J. R. The Effect of Political Regime on Civil War: Unpacking Anocracy // *Journal of Conflict Resolution*. 2008. Vol. 52. Iss. 3.
- Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 3.
- Барциц И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // *Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 11.
- Барциц И. Н., Борщевский Г. А., Магомедов К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России: аналитический доклад. М., 2018.
- Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд. М., 2016.
- Братченко С. А. К вопросу о понятии качества государственного управления // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2019. № 1.
- Кавешников Н. Конституция ЕС: неопознанный политический объект приближается // *Космополис*. 2004/2005 (зима). № 4 (10).
- Каламкарян Р. А. Господство права (Rule of Law) в международных отношениях. М., 2004.
- Писаревский Е. Л. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // *Административное право и процесс*. 2013. № 10.
- Понкин И. В. О понятии и концепте «хорошего управления» (“good governance”) // *Государственная служба*. 2013. № 4.
- Пучков О. А. Эффективное государство: постановка проблемы // *Правопорядок: история, теория, практика*. 2014. № 2.
- Тихомиров Ю. А. Векторы управления в фокусе права // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2019. № 1.
- Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007.
- Южаков В. Н., Александров О. В., Талапина Э. В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2015. № 7.

References

- Bach-Golecka D. The Emerging Right to Good Governance. *AJIL Unbound*, 2018, vol. 112, pp. 89—93.
- Barabashev A. G. Crisis of State Governance and its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2016, no. 3, pp. 163—194. (In Russ.)
- Barry J. Towards a Green Republicanism: Constitutionalism, Political Economy, and the Green State. *The Good Society*, 2008, vol. 17, no. 2, pp. 1—11.

- Bartsits I. N. The constitutional right of the good (efficient) governance: criteria, indicators, evaluations. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2013, no. 11, pp. 64—71. (In Russ.)
- Bartsits I. N., Borshchevskiy G. A., Magomedov K. O. Current State and Trends of Development of the Public Civil Service in Russia. Moscow, 2018. 136 p. (In Russ.)
- Bondar' N. S. Judicial Constitutionalism: Doctrine and Practice. 2nd ed. Moscow, 2016. 528 p. (In Russ.)
- Bratchenko S. A. To the Question about the Governance Quality Concept. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*, 2019, no. 1, pp. 57—72. (In Russ.)
- Brinkerhoff D. W., Brinkerhoff J. M. Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance. *Public Administration and Development*, 2011, vol. 31, iss. 1, pp. 2—14.
- Caenegem R. van. Good Government and the Historian. *European Review*, 1998, vol. 6, iss. 4, pp. 415—424. DOI:10.1017/S1062798700003574.
- Cheshmedzhieva M. The Right to Good Administration. *American International Journal of Contemporary Research*, 2014, vol. 4, no. 8, pp. 64—67.
- Costa P. The Rule of Law: A Historical Introduction. *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*. Ed. by P. Costa, D. Zolo. Springer, 2007. Pp. 73—149.
- Ekelı K. S. Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations. *Ratio Juris*, 2007, vol. 20, iss. 3, pp. 378—401. DOI: 10.1111/j.1467-9337.2007.00366.x
- Endicott T. A. O. The Impossibility of the Rule of Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 1999, vol. 19, no. 1, pp. 1—18.
- Fallon R. H., Jr. “The Rule of Law” as a Concept in Constitutional Discourse. *Columbia Law Review*, 1997, vol. 97, no. 1, pp. 1—56.
- Fukuyama F. The “End of History” 20 Years Later. *New Perspectives Quarterly*, 2010, vol. 27, iss. 1, pp. 7—10.
- Gavriluță V. A. F., Lotos C.-V. Good Governance and the Rule of Law-Major Pillars of Economic Efficiency. *Journal of Public Administration, Finance & Law*, 2018, vol. 13, pp. 123—133.
- Goldfinch S., DeRouen K., Pospieszna P. Flying Blind? Evidence for Good Governance Public Management Reform Agendas, Implementation and Outcomes in Low Income Countries. *Public Administration and Development*, 2013, vol. 33, iss. 1, pp. 50—61.
- Grindle M. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2004, vol. 17, no. 4, pp. 525—548.
- Grindle M. S. Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 2011, vol. 29, iss. s1, pp. s199—s221. DOI: 10.1111/j.1467-7679.2011.00526.x
- Gu M. Good Governance and Judicial Review in Hong Kong. *The Chinese Journal of Comparative Law*, 2017, vol. 5, no. 2, pp. 398—419.
- Helliwell J., Huang H. How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being. *British Journal of Political Science*, 2008, vol. 38, iss. 4, pp. 595—619. DOI: 10.1017/S0007123408000306
- Ishiyama J. Is Democracy Necessary for Good Governance? *Social Science Quarterly*, 2019, pp. 1—21.
- Jindra C., Vaz A. Good Governance and Multidimensional Poverty: A Comparative Analysis of 71 Countries. *Governance*, 2019. Early View. Pp. 1—19.
- Kalamkaryan R. A. The Rule of Law in International Relations. Moscow, 2004. 494 p. (In Russ.)
- Kaveshnikov N. EU Constitution: Unknown Political Object Is Approaching. *Kosmopolis*, 2004/2005, no. 4 (10), pp. 33—52. (In Russ.)
- Khan M. A. M. Islam and Good Governance: A Political Philosophy of Ihsan. Palgrave Macmillan, 2019. 278 p.
- Krasner S. D., Cunningham J. B. Autocracies Failed and Unfailed: Limited Strategies for State Building. Atlantic Council, 2016. 37 p.
- Krasner S. D., Cunningham J. B. Good Enough Governance. In Krasner S. D., Cunningham J. B. *Autocracies Failed and Unfailed: Limited Strategies for State Building*. Atlantic Council, 2016. Pp. 9—20.

- Morss J. Good Global Governance: Custom, the Cosmopolitan and International Law. *International Journal of Law in Context*, 2007, vol. 3, iss. 1, pp. 59—71.
- Palanithurai G. Good Governance at Grassroots. *The Indian Journal of Political Science*, 2005, vol. 66, no. 2, pp. 289—312.
- Pelizzo R., Stapenhurst F. The Dividends of Good Governance. *Poverty & Public Policy*, 2013, vol. 5, iss. 4, pp. 370—384.
- Pisarevskiy E. L. Quality of State Administration: Problems of Target-setting. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2013, no. 10, pp. 3—10. (In Russ.)
- Ponkin I. V. On the Notion and Concept of Good Governance. *Gosudarstvennaya sluzhba*, 2013, no. 4, pp. 39—42. (In Russ.)
- Puchkov O. A. Effective State: Statement of the Problem. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika*, 2014, no. 2, pp. 73—76. (In Russ.)
- Rijpkema P. The Rule of Law Beyond Thick and Thin. *Law and Philosophy*, 2013, vol. 32, no. 6, pp. 793—816.
- Rotberg R. I. Good Governance Means Performance and Results. *Governance*, 2014, vol. 27, iss. 3, pp. 511—518.
- Salter A. W., Young A. T. Polycentric Sovereignty: The Medieval Constitution, Governance Quality, and the Wealth of Nations. *Social Science Quarterly*, 2019, vol. 100, iss. 4, pp. 1241—1253.
- Schimmelfennig F. Good Governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union. *European Journal of Political Research*, 2016, vol. 55, iss. 4, pp. 789—810.
- Sellers M. An Introduction to the Rule of Law in Comparative Perspective. In Sellers M., Tomaszewski T. (eds.) *The Rule of Law in Comparative Perspective*. Springer Science+Business Media B. V. 2010. Pp. 1—9. DOI: 10.1007/978-90-481-3749-7_1
- Shockley B., Ewers M., Nardis Y., Gengler J. Exaggerating good governance: Regime type and score inflation among executive survey informants. *Governance*, 2018. Vol. 31. Iss. 4, pp. 643—664.
- Smouts M. The Proper Use of Governance in International Relations. *International Social Science Journal*, 1998, vol. 50, iss. 155, pp. 81—89.
- Świstak M. Good Governance as a New Form of Management in the Context of the Europe 2020 Strategy. *Politeja*, 2016, no. 43, pp. 43—62.
- Tikhomirov Yu. A. Control Vectors in the Focus of Law. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2019, no. 1, pp. 136—159. (In Russ.)
- Tikhomirov Yu. A. Management through law. Moscow, 2007. 484 p. (In Russ.)
- Vreeland J. R. The Effect of Political Regime on Civil War: Unpacking Anocracy. *Journal of Conflict Resolution*, 2008, vol. 52, iss. 3, pp. 401—425.
- Yuzhakov V. N., Aleksandrov O. V., Talapina E. V. On Consistency of Legal Regulation of State Administration in the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 7, pp. 114—121. (In Russ.) DOI: 10.12737/11760