УДК 340.1
ББК 67(2 Рос)я7

Рецензенты:
доктор исторических наук, профессор Рутковский М.А.
кандидат юридических наук Кашковский В.В.

М15 Максуров А.А., Макаров И.И. Координация в праве. Монография. - Ярославль: ЯФ МФЮА, 2012. - 320 с.

Работа посвящена актуальным вопросам координации в праве, конкретным проявлениям данного феномена в юриспруденции, включая координационную юридическую практику и деятельность, правовой опыт координации, принципы координации, метод координационного регулирования и т.п. Впервые даны определения координационной практики и ее эффективности, рассмотрены функции координационной практики, форма и содержание данного феномена, пределы и методология исследований, показана сущность координации как принципа и метода построения современной эффективной государственной власти и метода воздействия на общественные отношения в целом. Предложены практические рекомендации по повышению эффективности любой юридической (в том числе, государственно-властной, организационно-корпоративной и иной) деятельности за счет использования техники и тактики координационного механизма.

Книга рекомендуется студентам, аспирантам и преподавателям, специалистам в области юриспруденции, государственного и муниципального управления, политологии, социологии и других гуманитарных наук, практическим работникам всех систем государственной власти и местного самоуправления.

ISBN 978-5-904085-39-1

© Максуров А.А., Макаров И.И.
© ЯФ МФЮА
© ООО «ЯрМедиаГрупп»

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 4
ГЛАВА 1 ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ О КООРДИНАЦИИ В ПРАВЕ 8
1.1. Координация - смысл и назначение права 8
1.2. Координация как принцип права 22
1.3. Координация как разновидность юридической практики (деятельности) 28
1.4. Принципы координации 44
1.5. Координация как современная юридическая технология 52
ГЛАВА 2 ВОЗМОЖНОСТИ СОВРЕМЕННОГО АНАЛИЗА ПРОБЛЕМ ЮРИДИЧЕСКО КООРДИНАЦИИ 69
2.1. Функциональный анализ координации в праве 69
2.2. Структурный анализ юридической координации 104
2.3. Координация: форма и содержание 132
2.4. Аксиологический анализ явления координации в праве 158
ГЛАВА 3 КООРДИНАЦИОННАЯ МЕТОДОЛОГИЯ 179
ГЛАВА 4 ЭФФЕКТИВНОСТЬ КООРДИНАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЕЛЫ 211
ГЛАВА 5 КООРДИНАЦИЯ КАК ОСНОВА ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ 242
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 284
ПРИЛОЖЕНИЕ 288
ПРОЕКТ Федерального закона «О координации деятельности по борьбе с правонарушениями и преступностью» 288

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в условиях еще не окончившегося мирового системного кризиса идет интенсивный поиск способов и путей недопущения мирового коллапса. Сегодняшний мир и Россия как его значимая часть находятся в сложной ситуации. Налицо «сужение» экономики, политическая нестабильность, рост социальной напряженности, обострение «узловых» - наиболее трудноразрешимых проблем во всех сферах общественной жизни, ранее скрывавшихся за позитивными результатами экстенсивного роста. Видимо, мир ожидает длительная рецессия, не исключен и «новый виток» кризиса в ближайшие годы, что повлечет еще большее политико-социальные и, не исключено, значимые геополитические изменения.

В последние десятилетия руководством страны последовательно осуществлялся курс на значительное усиление властной вертикали, в том числе в рамках так и незавершенной на сегодняшний день административной реформы. Государство усиливалось и стремилось к безусловному доминированию над гражданским обществом, которое полностью в России так и не сформировалось и объективно не может сегодня стать генератором антикризисных идей и организатором их реализации. Государство «слабеет» в роли протектора, обществом ему предъявляются все более и более жесткие требования, оно призывается «отвечать» за кризисную макроэкономическую ситуацию.

В то же время, становится все более очевидной невозможность в нынешних условиях управлять прежними методами. Государственная власть должна стать более экономной, «скупой» на меры государственного воздействия и, одновременно, более гибкой и эффективной. Добиться этого в совокупности крайне сложно, но жизненно необходимо для самого существования российской государственности.

Уже сегодня наблюдается отказ от жестко-субординационной политики и плавный переход к более гибкому регулированию - единственно возможному способу управления в условиях рыночной экономики, особенно переживающей серьезный экономический спад. Требование «эффективности» во всем становится все более модной тенденцией.

Укрепление государственной власти и повышение эффективности деятельности государственного аппарата может быть до-

стигнуто, в числе прочего, за счет скрытых, внутренних резервов системы государственного управления обществом, в частности за счет упорядочения деятельности существующих государственных органов через научно обоснованную взаимосвязь и обеспечение их взаимодействия. Значительное место и роль в этом процессе должна быть отведена координационной юридической практике (далее - КЮП) разнообразных субъектов права.

Координация должна стать одним из основных принципов построения системы государственной власти в Российской Федерации, что объективно и закономерно соотносится с принятой обществом моделью рыночной экономики. Применявшиеся ранее методы сегодня уже не позволяют получить требуемый результат.

Современное общество, построенное во многом на принципе саморегулирования и ныне переживающее не лучшие времена, требует гибкого вмешательства в свое функционирование государственно-властных структур, что может быть осуществлено лишь посредством координации. Иные меры по выходу государства из системного кризиса не смогут решить проблему и вряд ли будут сочувственно восприняты обществом.

В то же время, эффективность применения координационных механизмов правового регулирования общественных отношений оставляет желать лучшего, что необоснованно ставит под сомнение саму необходимость применения координационных методов регулирования общественных процессов.

Отсутствие определенности в сущности КЮП органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, функциях, выполняемых КЮП, корректных и экономичных способов измерения ее эффективности становится тормозом как для текущей реализации государством антикризисных мер, так и на пути дальнейшего государственного строительства, последующих рыночных преобразований.

Соответственно, данные проблемы требуют обстоятельного научного анализа.

С другой стороны, КЮП сегодня следует рассматривать в рамках так называемого «технологического подхода», что еще более сбизит юридическую доктрину с практикой.

К сожалению, в юридической литературе отсутствуют фундаментальные исследования по указанной проблеме. На обще-

теоретическом уровне в российской и советской юридической науке КЮП не исследовалась. Отдельные ее аспекты рассматривались как в России (СССР), так и на Западе исключительно в рамках наук об управлении, отдельных направлений деятельности государства.. До настоящего времени в отечественной и зарубежной науке не сложилось общей концепции КЮП, не определена ее терминология, не исследован и не закреплен категориальный аппарат, не описаны способы ее функционирования, не установлены место и роль в правовой системе обще-ства, не исследовано содержание и пути повышения эффективности КЮП. Существующие в науке взгляды по отдельным вопросам КЮП зачастую непоследовательны и противоречивы. Некоторые аспекты данной проблемы исследовались в рамках отдельных направлений деятельности государства, однако целостной концепции выработано также не было. Четко прослеживаются как минимум три направления научно-юридического познания, анализ и, иногда, критика достижений которых стали стержневой основой настоящей работы.

Прежде всего, это научные работы по проблематики юридической практики и юридической технологии. Базисной здесь является работа В.Н. Карташова «Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность» (Саратов, 1989). Предложенные в данном издании фундаментальные положения по конкретным вопросам впоследствии были детально разработаны в основном его же учениками и последователями. Например, были разработаны теории отдельных разновидностей юридической деятельности: контрольной (Елизаров А.Б., Мецаев Б.К., Морозов А.В.), конфликтной (Семенова Н.В., Судакова С.В.), ошибочной (Чувакова Л.А.), противоправной (Бриль Г.Г.), интерпретационной (Половова Л.В., Скрябин А.Л.), координационной (Максуров А.А.) и пр., отдельных компонентов и «единиц» юридической практики, таких как принципы юридической ответственности (Вантеева Н.В.) и т.п. Изначально же высказанные положения о сущности юридической деятельности в последующем были обогащены Карташовым В.Н. и превращены им в стройную и актуальную концепцию юридической практики. В последние годы для ярославской школы права уже характерен интерес к юридической технологии, которая является ядром содержания любой юридической деятельности, а также к ее элементному составу.

Во-вторых, крайне значимым оказался функциональный подход к КЮП, который в отношении иных разновидностей юридической практики (например, в отношении интерпретационной юридической практики) осуществлялся рядом авторов и ранее.

Важным и системными здесь следует признать работы Т.Н. Радько и В.А. Толстика, а по отдельным вопросам также Новикова М.В., Пожарского Д.В., Кролева Д.С. и других. Помогли и труды, предлагающие новое, современное понимание отдельных функций права или его элементов, таких как: демографическая (Бадоев. М.Т.), превентивная (Данченко А.А.), регулятивная (Абрамов А.И.), восстановительная (Торопов А.А.), компенсационная (Власенко И.А.) правовой культуры (Баумова М.Г.) и т.п.

Наконец, в работе использовались достижения юридической мысли в части исследования эффективности юридической практики, либо иных правовых явлений.

Следует отметить, что основные дискуссии по данной проблеме прошли еще в 70-80-х годах прошлого века (Кузнецова Н.Ф., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Фаткулин Ф.Н., Явич Л.С. и др.). В дальнейшем появлялись отдельные яркие, но не разделяемые научным сообществом и, по тем или иным причинам, непригодные для нас, теории эффективности.

Позиции всех указанных выше и многих других авторов нами были внимательно изучены и, к сожалению, признаны в современных условиях непригодными в качестве базиса для исследования КЮП.

В связи с этим очень полезными оказались достижения современной управленческой мысли, по-иному понимающей как эффективность, так и смежные (и, зачастую, смешиваемые) категории: «результативность», «оптимальность», «экономичность», «ценность» и т.п.

Отдельно пришлось пересматривать крайне «бедный» сегодня методологический материал по указанной тематике. Существенную помощь оказали здесь труды Демидова А.И., Керимова Д.А., Сырых В.М., Тарасова Н.Н. и других авторов.

Полагаем, что получившаяся работа будет полезна любому читателю, интересующемуся развитием юридической и управленческой мысли.

ГЛАВА 1 ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ О КООРДИНАЦИИ В ПРАВЕ

1.1. Координация - смысл и назначение права

В последнее десятилетие наблюдается повышенный интерес как пред-ставителей науки, так и практических работников к категории «координация». Если воспользоваться услугами «мировой паутины» - сети Интернет или хотя бы его «русскоязычной части» - Рунета, то мы убедимся, что вопросы координации поднимаются не менее чем на 14324-16789 сайтах и в 89541-233876 документах (по информации поисковых систем Рамблер, Яндех и других)[1].

Такое внимание не случайно. Именно феномен координации позволяет решить казалось бы неразрешимые проблемы, снять существенные противоречия, объективно возникающие между людьми в процессе их повседневной деятельности.

С точки зрения этимологического подхода координация (от латинского, со - с, вместе и ordinatio - расположение в порядке) представляет собой согласование, целесообразное соотношение каких-либо действий, явлений и т.п.[2] Координировать, значит, согласовать, то есть «установить целесообразное соотношение между какими-либо действиями, явлениями»[3].

Впрочем, ряд авторов определяет само понятие координации несколько иначе, не в ее классическом философско-правовом понимании.

Так, А. Стуканов понимает под координацией подчинение участников совместной деятельности воле координирующего субъекта[4]. В. Рохлин определяет координацию как установление правильных взаимоотношений, взаимодействий по какому-либо вопросу, в каких-либо действиях[5].

[1] Аналогичны и данные поиска слова coordination по поисковым системам - от 6765 до 9867 сайтов и от 22652 до 111878 документов.

[2] См.: Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. Под ред. Т.Ф. Ефремовой. - М., 2003. Т.2. - С. 220.; Словарь иностранных слов/ Под ред. И.В.Лехина и Ф.Н. Петрова. - М., 1999. - С. 335.

[3] *Ожегов С.М., Шведова Н.Ю.* Словарь русского языка. - М., 1990. - С. 295.

[4] См.: *Стуканов А.* Законность в деятельности органов административной юрисдикции // Законность. 1998. № 12. С.10.

[5] См.: *Рохлин В.* Координирующая роль прокурора в борьбе с преступностью. // Законность. 1996. № 10. С. 9.

Такое понимание вряд ли будет правильным, поскольку в нем, с одной стороны, игнорируется воля координируемых субъектов и других участников координационного процесса в выработке координационных решений, а сама координация сводится к осуществлению координирующим субъектом своих властных полномочий. С другой стороны, если свести цель координационных мероприятий к «установлению правильных (?) взаимоотношений», то можно вести речь скорее о кооперации, нежели координации, о чем мы поговорим ниже. На самом деле координационная деятельность понятие более сложное, а подход указанных авторов, как мы увидим в дальнейшем, не только не основан на обыкновениях координационной практики, но и противоречит требованиям координационных норм, закрепленных законодательно, в отношении, например, равенства участников координационного совещания правоохранительных органов при прокуроре и т.п.

То есть, правильнее все же понимать координацию как совместное упорядочение, согласование, приведение в соответствие[6], а согласовать - значит привести с надлежащее соотношение, соответствие с чем-либо[7].

Из самого понятия координации исходит ее нацеленность на конкретный результат, а результатом здесь может быть только повышение эффективности координируемых действий и усилий. Кстати, современный уровень социально-психологической разработки проблематики совместной деятельности в качестве ее отличительных признаков позволяет назвать и «координацию общих и частных действий»[8].

По сути своей, координация является философской категорией, рассматриваемой в виде системы понятий, категорий и противопоставляемой субординации. «Элементы координационной системы обладают самостоятельным значением и внешней зависимостью друг от друга... Координация и субординация являются итогом различных процессов познания»[9].

[6] См.: Советский энциклопедический словарь. - М., 1983. - С. 626.; *Ожегов С.И.* Словарь русского языка /Под ред. Н.Ю. Шведовой. - М., 1984. - С. 253.

[7] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. - М., 2005. - С. 742.

[8] Общение и оптимизация совместной деятельности. / Под ред. Г.М. Андреевой, Я. Яноушека. - М., 1987. - С. 18.

[9] Философский словарь / Под ред.М.М. Розенталя. - М., 1975. - С. 189-190.

В этом смысле координацию следует отличать от иной философской категории - взаимодействия.

С точки зрения философии взаимодействие - «процесс взаимного влияния тел друг на друга, наиболее общая, универсальная форма движения, развития»[10]. Этимологический подход также свидетельствует о том, что взаимодействие - это «воздействие различных предметов, явлений действительности друг на друга, обусловливающее изменения в них»[11] и «взаимная связь явлений, взаимная поддержка, взаимные действия войск при выполнении боевой задачи»[12].

В юридической науке распространено мнение, что взаимодействие - это взаимное согласование действий двух и более служб, отдельных, не подчиненных друг другу участников управления, совместно решающих какую-либо общую задачу[13]. Еще С.А. Муромцев писал: «Высшая степень юридической охраны многих правовых отношений достигается взаимодействием всех государственных органов»[14].

[10] Там же. С.59.

11 См.: Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. Т.1 - С. 93.

[12] *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. - М., 2005. - С. 742.

[13] См.: *Погодина И.В.* Управление в юридической практике правоохранительных органов. - Владимир. 2003. - С. 34. В.Г. Карташов определяет взаимодействие как активную, согласованную деятельность двух и более субъектов правоотношения (принятие ими решений и совершение действий, влияющих на другого субъекта правоотношения, а не пассивное ожидание воздействия). Координацию он считает составной частью взаимодействия, определяя ее как согласование, сочетание, приведений в соответствие (понятий, дейс твий, составных частей чего-либо). В процессе координации создаются условия для формирования общей потребности в согласовании общих интересов, что способствует выработке общего интереса (Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. - С. 33-38).

[14] *Муромцев С.А.* Определение и основное разделение права // История правовой мысли: Биографии. Документы. Публикации. - М., 1998. - С. 184. Той же позиции придерживаются и многие нынешние исследователи. См., например: *Игнатюк Н.А.* Компетенция органов публичной власти субъекта Российской Федерации - М., 1999. - С. 117; *Чиркин В.Е.* Основы государственной власти - М., 1996. - С. 276; *Лихолетова С.В.* Федеративное устройство России: взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: Дис...докт.юрид.наук - Челябинск, 2004. - С .176; *Карманов М.М.* Законодательные (представительные) органы государственной власти республик в системе органов государства: компетенция, взаимодействие, ответственность: Дис..канд.юрид.наук - Казань, 2003. - С. 89; *Кухтик С.Н.* Конституционно-правовые основы системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: Автореф.дис...канд.юрид.наук - М., 1998. - С. 7; *Лебедев В.А.* Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: Автореф.дис...докт.юрид.наук - М., 2000. - С. 11; *Сурков Д.Л.* Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве

По мнению И.В. Погодиной, «в отличие от взаимодействия координация означает не просто достижение единства равноправных, не подчиненных друг другу участников процесса управления, а их подчинение совместной деятельности воле координирующего органа или должностного лица»[15].

С указанным трудно не согласиться. Вместе с тем, непонятно выделение данным автором наряду с категориями «взаимодействия» и «координации» в качестве методов социального управления еще и «согласования», под которым автор понимает обсуждение и выработку единого мнения по тому или иному вопросу управления или получение от вышестоящего или иного заинтересованного в деле органа согласия на совершение каких-либо управленческих действий[16]. С нашей точки зрения согласование - это уже характеристика процесса координации, его основа, низшая форма и т.п., но в любом случае - составная часть. Более того, само взаимодействие и сотрудничество нередко нуждаются в координации[17].

На практике, к сожалению, координация и взаимодействие необоснованно смешиваются.

России. Сравнительно-правовое исследование: Автореф.дис...докт.юрид.наук - М., 1999. - С. 14; *Урвачева И.И.* Взаимодействие законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Автореф.дис...канд.юрид.наук - Ростов-на-Дону, 2000. - С. 8; *Немова Н.Ю.* Взаимодействие органов государственной и муниципальной власти в охране общественного порядка: Дис...канд.юрид.наук - СПб., 2002. - С. 7.

[15] *Погодина И.В.* Указ. соч., - С. 34. См. также: *Безруков А.В.* Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права. 2001. № 1. - С. 29; *Головко А.Г.* Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохраниетльной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории). Автореф.дис...канд.юрид.наук. - Ростов-на-Дону, 1999. - С. 6; *Бабичев И.В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие: Дис...канд. юрид.наук - М., 1999. - С. 67; *Кобзарев Ф.* Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства // Законность. 2006. № 8. - С. 16.

[16] См.: *Погодина И.В.* Указ. соч., - С.34. Отметим попутно, что О.Ю. Бакаева и Е.В. Шилина считают координацию формой взаимодействия наряду с поддержкой, сотрудничеством, совместной деятельностью и даже взаимопроникновением (Бакаева О.Ю., *Шилина Е.В.* Принципы и формы взаимодействия банковской системы и таможенных органов // Банковское право. 2006. № 2. - С. 25). А.Г. Голубев выделяет координацию и контроль как единственные формы взаимодействия (*Голубев А.Г.* Организационные и правовые основы участия губернатора во взаимродействии УИС и органов власти региона: исторический и теоретико-управленческий аспект // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 4. - С. 25).

[17] См., например: *Михеева И.В.* Противодействие легализации преступных доходов: вопросы правовой регламентации взаимодействия органов государства / Пути повышения эффективности взаимодействия подразделений МВД РФ с другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов (стратегический и прикладной аспекты). Сборник статей. - Н.Новгород. 2005. - С. 428.

Например, в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»[18] и п.5.12. Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 307 от 23.06.2004.[19], Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в установленной сфере деятельности.

Между тем, рассматривая проблемные вопросы деятельности органов государственной власти в части борьбы с легализацией преступных доходов авторы статей, вошедших в сборник «Пути повышения эффективности взаимодействия подразделений МВД РФ с другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов (стратегический и прикладной аспекты)» оперируют, как правило, категорией «взаимодействие» даже в тех случаях, где речь идет исключительно о реализации Комитетом своих координационных полномочий[20].

Так, Э. Блеззар в статье «Взаимодействие ПФР и правоохранительных органов» и Д.В. Степанков в работе «Правовые основы взаимодействия Росфинмониторинга и МВД России в сфере противодействия легализации преступных доходов», ведя речь о реализации координационных полномочий почему-то называют координационный процесс «взаимодействием»[21].

И.В. Михеева в упомянутой выше работе прямо пишет о процессе координации, например: «принят ряд правовых актов,

[18] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33 (часть I). Ст. 3418.

[19] Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 26, Ст. 2676.

[20] См.: Пути повышения эффективности взаимодействия подразделений МВД РФ с другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов (стратегический и прикладной аспекты). Сборник статей. - Н.Новгород. 2005.

[21] См.: *Блеззар Э.* Взаимодействие ПФР и правоохранительных органов / Пути повышения эффективности взаимодействия подразделений МВД РФ с другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов (стратегический и прикладной аспекты). Сборник статей. - Н.Новгород. 2005. - С. 234-238.; Степанков Д.В. Правовые основы взаимодействия Росфинмониторинга и МВД России в сфере противодействия легализации преступных доходов / Там же. - С. 775-776.

определяющих пределы реализации координационной функции»[22], «существует ряд органов, находящихся в ведении одного министерства, тогда координацию и взаимодействие (? - А.М.) осуществлять несколько проще»[23], «интересным решением вопроса координации и совместной деятельности в исследуемой сфере является действующее Соглашение о сотрудничестве...»[24], «в данном случае функции координатора деятельности обеих служб может выполнять Минфин России как орган, в ведении которого они находятся»[25].

П.Г. Марфицин также говорит о выполнении следователем своих координационных и организационных полномочий, но не о взаимодействии[26]. Такая же путаница в работе Е.А. Бондаря «Взаимодействие финансовых органов с органами внутренних дел по вопросам противодействия легализации доходов, полученных преступным путем»[27].

С другой стороны, такие авторы сборника как В.Д. Голиков и В.А. Колесников в работе «Некоторые теоретико-методологические вопросы взаимодействия с населением по проблемам незаконного оборота наркотиков», Я.В. Янушевич в исследовании «Общие принципы взаимодействия подразделений финансовой разведки и правоохранительных органов Украины. Повышение уровня противодействия легализации преступных доходов», А.В. Дубровин в статье «Эффективность взаимодействия подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации с подразделениями МВД России и другими государственными органами в области противодействия легализации преступных

[22] *Михеева И.В.* Указ соч., - С. 422.

[23] Там же. С. 423.

[24] Там же. С. 424.

[25] *Михеева И.В.* Указ соч., - С. 424.

[26] См.: Марфицин П.Г. Некоторые вопросы взаимодействия следователя с государственными органами в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, на стадии возбуждения уголовного дела / Пути повышения эффективности взаимодействия подразделений МВД РФ с другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов (стратегический и прикладной аспекты). Сборник статей. - Н.Новгород. 2005. - С. 245-251.

[27] См.: *Бондарь Е.А.* Взаимодействие финансовых органов с органами внутренних дел по вопросам противодействия легализации доходов, полученных преступным путем / Пути повышения эффективности взаимодействия подразделений МВД РФ с другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов (стратегический и прикладной аспекты). Сборник статей. - Н.Новгород. 2005. - С. 410-411.

доходов: состояние и пути повышения»[28] правильно называют такого рода деятельность именно взаимодействием.

Не способствует уяснению ситуации и непоследовательное наделение отдельных органов координационными полномочиями, а затем такое же скоропалительное лишение их таких полномочий.

Так, в соответствии с п.2 Указа Президента РФ от 01.11.2001. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (в ред. Указа Президента РФ от 08.04.2003 № 409)[29] Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Однако пунктом 34 Указа Президента РФ от 29.11.2004. № 1480 «О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации по вопросам федеральных органов исполнительной власти»[30] пункт 2 цитированного выше Указа был отменен. Непонятно, зачем это было сделано, ведь упомянутая выше норма п. 5.12. Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу о координирующей функции данной службы действует и сейчас!

Между тем, вернемся к координации. Ее ценность как общенаучной категории заключается в возможности посредством

[28] См.: *Голиков В.Д., Колесников В.А.* Некоторые теоретико-методологические вопросы взаимодействия с населением по проблемам незаконного оборота наркотиков / Пути повышения эффективности взаимодействия подразделений МВД РФ с другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов (стратегический и прикладной аспекты). Сборник статей. - Н.Новгород. 2005. - С. 390-410.; *Янушевич Я.В.* Общие принципы взаимодействия подразделений финансовой разведки и правоохранительных органов Украины. Повышение уровня противодействия легализации преступных доходов / Там же. С. 77-109.; *Дубровин А.В.* Эффективность взаимодействия подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации с подразделениями МВД России и другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов: состояние и пути повышения/ Там же. С. 271-276.

[29] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 37, Ст. 3670 и 2003, № 15, Ст. 1346.

[30] Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 49, Ст. 4887.

ее получения эффекта синергии той или иной деятельности, каких-либо процессов согласования и координационного взаимодействия.

Синергия - научное понятие, означающее соединение энергий различных элементов[31]. Иногда под «синергией» понимается также «реакция на комбинированное действие двух или более.., при котором эффект превышает действие каждого... в отдельности»[32]. Слово «синергия» в переводе с греческого означает «совместное действие». Соответственно, «синергетика изучает такие явления, которые возникают от совместного действия нескольких различных факторов, в то время как каждый фактор в отдельности к этому явлению не приводит. В наиболее содержательном случае в такой круг явлений попадает явление самоорганизации систем, то есть самопроизвольного усложнения формы, структуры и функции системы - скачком при медленном и плавном изменении ее параметров»[33].

Путем координации должна достигаться большая эффективность деятельности субъектов как если бы они действовали в условиях отсутствия координационного согласования и взаимодействия.

Говоря о синергетическом эффекте координации необходимо предостеречь и от ошибки смешения категории «координация» с другими однопорядковыми явлениями, среди которых одними из основных сегодня признаются кооперация и интеграция.

[31] См.: Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. Т.3. - С. 113.

[32] Новейший словарь иностранных слов и выражений. - Минск,2003. - С. 737.

[33] *Головко В.В.* Высшие синергии. Изд-во Томского госуниверситета. - Томск, 2003. - С. 5. О важности применения синергетики в социальных науках и сложности такого применения см. также: *Князева Е.Н.* Интуиция как самодостраивание / Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов // Вопросы философии. 1994. № 2. - С. 110-122; *Weidlich. W.* Synergetic Modelling Conceps for Sociodinamics with Applications to Collectiv Political Oppinion Formation // Jornal of Matematical Sociology. 1994. Vol.18. № 4. - P. 267-291; *Weidlich. W.* Stability and Cyclicity in Social System // Behavior Sciences. Vol.33 P. 241-256; *Назаретян А.П.* Агрессия, мораль и кризисы в развитии мировой культуры. Синергетика исторического процесса. М., 1996; *Малинецкий Г.Г.* Нелинейная динамика - ключ к теоретической истории? // Общественные науки и современность. 1996. № 4. - С. 13-26; *Князева Е.Н.* Саморефлексивная синергетика // Вопросы философии. 2001. № 10. - С. 106; *Ровинский Р.Е.* Самоорганизация как фактор направленного развития // Вопросы философии. 2002. № 5. - С.73; *Бранский В.П.* Теоретические основы социальной синергетики // Вопросы философии. 2000. № 4. - С. 116, 127; *Пригожин И., Стенгерс И.* Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. - М., 1986. - С. 28.

Кооперация - сотрудничество, совместная деятельность для достижения конкретной цели[34]. Это, своего рода, обмен навыками и умениями, средствами и технологиями в процессе совместной работы. То есть, речь идет даже не о взаимодействии, а об общем действии. Да, синергетический эффект присутствует и здесь, но это эффект не от согласования отдельных видов деятельности, а от деятельности единой, общей. Согласование уже происходит в процессе самой деятельности между ее субъектами и заключается во взаимообмене. Здесь нет и не может быть признака властности, который, как мы это впоследствии увидим, обязателен для любого координационного процесса.

Несколько сложнее обстоит дело с интеграцией. В последние годы интеграционные процессы в тех или иных формах приобретают в нашей жизни все большее значение. Интеграционные процессы свойственны многим сферам общественной жизни, оказывают активное воздействие не только на развитие отдельных государств, но и всего международного сообщества.

Этимологический подход свидетельствует, что интеграция (лат.integratio - восстановление, восполнение от integer - целый) - состояние связанности отдельных дифференцированных частей и функций системы в целое, а также процесс, ведущий к такому состоянию. Различают интеграцию эконо-мическую, политическую, языковую, научно-техническую и др[35]. Особенно актуальны на современном этапе межгосударственные интеграционные процессы, относящиеся к сфере реализации внешних функций любого государства. С.А. Киреева в этой связи пишет, что «межгосударственная интеграция - внешняя функция государства, содержание которой составляют разносторонние формы межгосударственного сотрудничества, подчиненные единым принципам, целям и задачам»[36].

Как видим, речь снова идет о сотрудничестве (соответственно, об отсутствии властности в отношениях), да иного и не может быть в международном публичном праве и в межгосударственных отношениях[37].

[34] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. - М., 2005. - С.739.

[35] См.: Большой энциклопедический словарь. - М., 2002. - С.452.

[36] Киреева С.А. Межгосударственная интеграционная деятельность как выражение внешней функции Российского государства / Под ред. Н.И. Матузова. - Саратов, 2005. - С.11.

[37] См.: Aubert J.L. Introduction au droit - Paris, 2004. - P.238.; Lebreton G. Libertes publiques et droits. - Paris, 2003. - P.117.

То же самое можно сказать и касаясь конкретных форм реализации функции интеграции. Например, А.С. Мордовец пишет, что правоохранительная форма реализации межгосударственной интеграции РФ требует укрепления межгосударственного сотрудничества органов внутренних дел РФ с соответствующими службами иностранных государств»[38].

И вновь: сами интеграционные процессы объективно нуждаются в координации[39]!

Таким образом, «интеграция» и «координация» - самостоятельные категории, так же как и их антиподы: «дезинтеграция (дифференциация)» и «рассогласованность».

Проблемы смешения координации с другими социально-правовыми феноменами безусловно связаны с тем, что координация - понятие многообразное и многостороннее. Она изучается не только общественными науками (социологией, политологией, педагогикой и многими другими), но и науками о человеке, природе и т.д.[40] В математике имеется Декартова система координат. В биологии рассматривается координация видов живых существ. В физиологии человека ведут речь о координации движений, под которой понимается управление работой отдельных мышечных групп, осуществляющееся при достижении определенной задачи в реальном времени и пространстве[41].

Однако для нас наиболее важны вопросы координации социальных взаимосвязей, поскольку право - основной социальный регулятор, регулятор взаимоповедения людей в социуме. При этом нельзя не учитывать и антропологический фактор. Как писал Б.Ф. Ломов: «Именно он (человек - А.М.) организует

[38] См.: *Мордовец А.С.* Международное сотрудничество органов внутренних дел России / Вопросы теории государства и права. Вып.2 (11). 2000. - С. 60-64. См. также: *Луневев В.В.* Тенденции терроризма и уголовно-правовая борьба с ним // Государство и права. 2002. № 6. - С. 35-39.

[39] См.: *Киреева С.А.* Указ. соч., - С.140.

[40] Об интересе к координации свидетельствует даже количество диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук. По последним данным каталогов Российской государственной библиотеки их с 1980 по 2007 год представлено в фонды библиотеки 28, причем лишь 2 диссертации посвящены координации в области права: Михалевой Н.А. Координация правотворчества в Российской Федерации. М,, 1996. и Максурова А.А. Координационная деятельность в правовой системе общества. Нижний Новгород. 2001.

[41] См.: *Бахматов В.К.* Физиология человека. М., 2004. - С. 123.

процесс регулирования и тем самым координирует работу всех элементов системы, связывая их в единое целое»[42].

Здесь наиболее близкие к юриспруденции понятия координации разработаны науками об управлении, в том числе об управлении экономическими процессами, трудовой деятельностью людей.

С этих позиций координация рассматривается, как правило, одновре-менно в качестве функции, средства и цели (результата) социального управления.

Так, И.В. Погодина пишет, что социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее действие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности и прямо вытекающие из ее природы, в том числе координация[43].

Интересно, что еще Файоль понимал координацию как имманентный элемент управления: «управлять - это значит предвидеть, организовывать, руководить, координировать и контролировать...Координировать - значит связывать, объединять, гармонизировать все акты и усилия»[44].

Западные специалисты в области управления в отношении систем применяют принцип Шательера, который сводится к тому, что «сложные системы имеют тенденцию противопоставлять себя своим же функциям»[45]. Отечественные специалисты по исследованию систем управления отмечают, что координация должна заключаться уже на уровне целей системы: «система действует эффективно и развивается гармонично если ее ресурсы согласованы с целью»[46]. В дальнейшем, при правильном построении согласовательных связей, «высокая эффективность системы может появиться как бы сама собой, как следствие...согласованности»[47]. По сути, управляемость растет за счет согласованности[48].

[42] *Ломов Б.Ф.* Человек и техника. - М., 1966. - С. 34.

[43] См.: *Погодина И.В.* Указ. соч., - С. 6.

[44] *Fayol H.* Administration industrielie et generaie. - Paris, 1920. - P. 11. Кстати, современными авторами координация также понимается как неотъемлемая часть управления. См., например: *Губанов А.В., Тулаев А.Н.* Роль института парламентаризма в организационно-правовом обеспечении деятельности полиции в странах Западной Европы //Полицейское право. 2005. № 3. - С. 107. Отметим, что Б.Г. Литвак идет еще дальше, не сводя координацию к проявлению управления, а, напротив, пишет: «внутри организации управление играет роль координирующего начала, формирующего и приводящего в движение ресурсы организации для достижения поставленных ею целей» (*Литвак Б.Г.* Разработка управленческого решения. Учебник. - М., 2001. - С. 59-60. Нельзя сказать, что такой подход совершенно неверен.

[45] *Блох Артур.* Закон Мэрфи. - М., 2000. - С. 58.

В современной экономической теории изучению межфункциональной координации в той или иной структуре уделяется много сил и средств, поскольку координация рассматривается экономистами не только в качестве факторов максимизации прибыли и минимизации издержек[49], то есть элементов экономической тактики структуры, но и как способ реализации стратегии[50], в том числе на макроэкономическом уровне[51].

Так, например, известные американские экономисты Макконнелл и Брю, анализируя проблемы городов, убедительно доказывают, что координационные способы воздействия могут существенно способствовать повышению эффективности деятельности ряда городских служб, приводя в качестве примеров полицию, пожарную службу, городское строительство и общественный транспорт[52].

Финансисты пишут о необходимости четкой координации перемещения денежных ресурсов во времени и пространстве как свойстве эффективной финансовой системы[53].

[46] *Кизевич Г.В.* Принципы выживания, или Теория творчества на каждый день. - М., 2000. - С. 158. Интересно, что Б.Г. Литвак прямо включает компонент координации в качестве обязательного элемента любой организации, определяя организацию как объединенную группу людей, координирующих свою деятельность для достижении определенных целей (Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения. Учебник. - М., 2001. - С. 44).

[47] *Кизевич Г.В.* Указ. соч., - С. 163. См. также: С. 191. Более того, иногда автор ведет речь о согласованности самого товара (услуги) с потребителем (С. 176-177), указывая, что координация (согласование) - единственный способ добиться синергетической энергии (С. 163), пишет о том, что необходимость в координации должна быть объективной (подчиняться логике «проблема-причина-решение), а не надуманной (С. 161), четко разграничивает координацию и кооперацию, где последняя категория выступает как «прием суммирования сил», и даже прием «синхронизации» (С. 134-135, 141).

[48] См.: там же. - С. 36-37.

[49] См., например: *Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. - М., 1998. -С.105-107, 353-356, 581-582.

[50] См.: *Томпсон А.А., Стрикленд А. Дж.* Стратегический менеджмент. Учебник. - М., 2000. - С. 326-327. О координации частей бизнеса в общую стратегическую линию компании без чего возможна потеря эффективности управления убедительно пишет Питер Ф. Друкер (*Друкер Ф.* Питер Практика менеджмента. - М., 2000. - С.111.).

[51] См.: *Хейне П.* Экономический образ мышления. - М., 1993. - С.582-583.

[52] *Макконнелл К.Р., Брю С.Л.* Экономикс. - М., 1992. Т.2 - С.271. При этом следует помнить, что в западном мире под «экономикс» понимается нечто большее, чем просто экономическая теория либо политическая экономия. Экономикс представляет собой, помимо указанного, и науку об управлении, науку о наиболее эффективном распределении ресурсов, в том числе, человеческих, государственно-властных и др.

[53] См., например: *Боди З., Мертон Р.К.* Финансы - М., 2000. - 65-66, 73-74.

Специалисты в области конкурентной борьбы прямо называют координацию действий и связей в качестве важнейшего фактора конкурент-носпособности компании[54].

Обязательно присутствие координации в маркетинговом комплексе.

Так, отмечая важнейшую роль координации в маркетинге Дэвид Джоббер настаивает на необходимости внедрения в практику компаний так называемых «координированных маркетинговых систем»[55]. Как пишут Раджив Батра, Джон Дж. Майерс и Дэвид А. Аакер: «Менеджер товарной категории отвечает за координацию работы менеджеров индивидуальных марок»[56]. Сама «реклама должна согласовываться с другими элементами коммуникационного комплекса. Различные элементы маркетинговой коммуникации должны быть хорошо скоординированы»[57], а «компания, собирающаяся внедрять интегрированные маркетинговые коммуникации должна определить реальную степень координации различных форм коммуникации»[58].

Важны и психологические моменты координации в сфере управления.

Бесспорно, что правильное применение науки о поведении всегда будет способствовать повышению эффективности как отдельного работника, так и организации в целом[59].

В этой связи Питер Ф. Друкер указывает, что «человек имеет набор качеств, которым не обладает ни один из прочих ресурсов - он умеет координировать»[60]. При этом, «важно научиться координировать свою работу»[61]. Да и сама по себе «новая технология всегда требует более тесной координации между специалистами»[62]. Более того, «на одной из ступенек иерархической лестницы корпорации все равно должен быть кто-то, кто будет координировать те или иные вопросы»[63]. Однако, «если руководство не создаст формальных механизмов координации,

[54] См., например: *Портер М.* Конкуренция. - М., 2000. - С. 323.

[55] См.: *Джоббер Д.* Принципы и практика маркетинга. - М., 2000. - С. 49, 105-106, 160, 258, 339, 362, 379, 599, 618-619, 644-645.

[56] *Батра Р., Майерс Д., Аакер Д.* Рекламный менеджмент. - М., 2000. - С. 18.

[57] Там же - С. 108.

[58] Там же - С. 110-111.

[59] См.: *Rensis Likert.* New Patterns of Manadgement - New York, 1961. - P. 53.

[60] *Друкер Ф.* Питер Практика менеджмента. - С. 263.

[61] Он же. - С. 286.

[62] Он же. - С. 126.

[63] *Paskovski M., Ellis-Simons P.* Cheecking in at Checkerboard Square // Marceting and Media Dessisions, 1985. № 20, March. - P. 44.

люди не смогут выполнять работу вместе. Без соответствующей формальной координации различные уровни, функциональные зоны и отдельные лица легко могут сосредоточиться на обеспечении своих собственных интересов, а не на интересах организации в целом»[64]. Эффективность деятельности хозяйствующего субъекта «прямо связана с координацией управленческих процессов»[65]. А.Ф. Смирнов указывает, что одно из важных условий эффективности принимаемых решений - их способность к реализации, как минимум, четырех функций, одной из которых является координирующая, которая «вытекает из признания их (управленческих решений - А.М.) главной особенности: быть средством обеспечения оптимальных условий совместной комбинированной деятельности»[66].

То же самое можно сказать и о необходимости внутренней координации деятельности того или иного органа.

Иногда, правда, преувеличенное значение внутренней координации придается вследствие неправильной постановки структуры организации.

В частности, тот же Питер Ф. Друкер отмечает, что «плохая организация проявляется также в потребности постоянных «стыковок на высшем уровне», когда появляются многочисленные координаторы,...комиссии, комитеты...»[67]. То есть, в ряде случаев, координация лишь сгладит, но не изменит изначальное несовершенство системы.

Изучались проблемы координации и советской политической экономией, хотя, исследование этих вопросов большей частью сводилось к обоснованию объективной необходимости достижения постоянной согласованности хозяйственного развития социалистических стран и координации народнохозяйственных планов[68].

Активно применяется категория координации и в праве.

[64] *Мексон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Указ. соч., - С. 107.

[65] *Пиндайк Р.С., Рубинфельд Д.Л.* Микроэкономика. - М., 2000. - С. 223.

[66] *Смирнов А.Ф.* Эффективность управленческих решений, принимаемых в прокуратуре (психологические аспекты) // Психологические проблемы управления в правоохранительных органах. Сб. науч. тр. \ Под ред. А.Я. Сухарева и Г.Х. Ефремовой.. - М., 2003. - С. 41.

[67] *Друкер Ф.* Питер Указ. соч., - С. 229.

[68] См., например: *Румянцев А.М., Козлов Г.А., Волков М.И.* и др. Политическая экономия. Учебник. - М., 1982. - С. 557, 562-563.

1.2. Координация как принцип права

Сама по себе координация имманентно присуща праву, поскольку его основное назначение - регулировать общественные отношения[69]. Особенности этой функции заключаются, помимо прочего, в координации социальных взаимосвязей[70]. Р.З. Лившиц указывал, что «право есть нормативно закрепленная справедливость, состоящая в реализации общественного компромисса»[71]. В этом смысле координацию можно и нужно рассматривать как принцип правовой организации жизни общества.

О важности роли координации в обществе говорили многие ученые - представители общественных наук.

Так, например, Пол Хейне пишет: «Те чудеса согласованности и координации в нашем обществе, благодаря которым мы удовлетворяем наши потребности, мы воспринимаем как нечто

[69] См.,например: *Кулапов В.Л.* Происхождение государства и права / Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 1997. - С. 42. Автор даже связывает само происхождение права с необходимостью координации отношений между индивидами. (С. 33). См, также: *Нерсесянц В.С.* Философия права. - М., 1999. - С. 71,83. Такой подход был присущ и довеволюционным теоретикам права - см., например: *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб., 2000. - С. 123, 131, 157-158, 165-166, 259, 445, 589. Обращали внимание на фактические отношения координации в сфере деятельности органов, представляющих казну государства и дореволюционные цивилисты. См., например: *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. - М., 1995. - С. 91-92; *Мейер Д.И.* Русское гражданское право. Часть 1. - М., 1997. - С. 135-137. И.А. Покровский рассматривал координацию как проявление юридической децентрализации и общий метод, присущий частному праву. (Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. - М., 1998. - С. 40. Н.А. Гредескул отмечал также, что право само нуждается в координации (*Гредескул Н.А.* К учению об осуществлении права.. - Харьков, 1900. С. 121), нормы права должны действовать скоординировано (Там же. С. 123.), любой же гражданин должен согласовывать свои поступки с велениями права (Там же. С. 168). При этом данный автор также называет такого рода деятельность координированной (Там же. С. 178, 211, 212), а «организация в общественной среде первоначально-отдельных действий в сложные и координированные деятельности есть дело целесообразности» (Там же. С. 179). Гредескул делает вполне справедливый вывод о том, что право - это скоординированная воля общества (Там же. С. 213). Другой дореволюционный исследователь, П.Г. Виноградов, также отмечал, что главная задача права - согласование воль индивидов (*Виноградов П.Г.* Очерки по теории права. - М., - 1915. - С. 20), что он вывел из Кантовской формулы о конечной цели права, каковой является свобода, а поэтому «основная функция права есть согласование свободы одного лица со свободой всякого другого члена общества» (Там же. С.26). Виноградов идет еще дальше, отмечая, что «правопорядок в известном смысле есть совокупность всех координированных им прав» (Там же. С. 38).

[70] См.: Теория государства и права. Учебник. Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999. - С. 258.

должное. Поэтому мы не интересуемся, каким образом они возникают, и не видим, что в этом нет ничего автоматического или неизбежного. Согласованность в таких колоссальных масштабах может достигаться только если имеются важные предпосылки. В своем невежестве мы порой уничтожаем эти предпосылки или не даем им развиться... В таком обществе как наше координация действий представляет собой чрезвычайно сложную задачу. Для ее успешного решения в первую очередь необходим особый общественный механизм, который бы способствовал быстрому обмену точной информацией и побуждал бы людей действовать соответствующим образом на основе этой информации»[72].

Применительно к праву можно сказать и большее: только право как со-вокупность общеобязательных норм является в государственно организованном обществе единой системой, стремящейся скоординировать, упорядочить действия людей[73]. Еще Н.М. Коркунов видел назначение права в разделении и согласовании интересов[74]. И.Е. Фарбер совершенно справедливо указывал, что «социальное назначение субъективного права состоит в координации человеческого поведения в связи с обладанием теми или иными благами - материальными, культурными, личными»[75].

То же касается и так называемого «объективного права».

В юриспруденции сложилось представление об объективном праве как универсальном регуляторе общественных отношений. Под правом обычно понимается система общеобязательных правил поведения (норм, властно-волевых предписаний и т.п.), установленных и охраняемых государством в целях регуляции общественных процессов.

Например, В.К. Бабаев пишет, что право - это «система нормативных установок, опирающихся на идеи человеческой справедливости и свободы, выраженная большей частью в за-

[71] *Лившиц Р.З.* Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Советское государство и право. 1990. № 10. - С. 37.

[72] *Хейне П.* Экономический образ мышления. - М., 1993. - С. 7.

[73] См.: «Круглый стол»: «Права человека и стратегия устойчивого развития»// Государство и права. 1998. № 11. - С. 103-119. Отметим вновь, что Р.З. Лившиц прямо пишет, что «право по своему содержанию, по своей социальной сущности является средством общественного согласия, компромисса» (*Лившиц Р.З.* Теория права. - М., 1994. - С. 69).

[74] См.: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. - СПб., 1909. - С. 300.

[75] *Фарбер И.Е.* Права человека, гражданина и лица в советском обществе // Правоведение. 1967. № 1. - С. 41.

конодательстве и регулирующая общественные отношения»[76]. М.И. Байтин определяет право как «систему общеобязательных, формально-определенных норм, которые выражают обусловленную экономическими, духовными и другими условиями жизни государственную волю общества, ее общечеловеческий и классовый характер; издаются или санкционируются государством в определенных формах и охраняются от нарушений, наряду с мерами воспитания и убеждения, возможностью государственного принуждения; являются государственным регулятором общественных отношений»[77].

Предлагаемые иными авторами определения права все же очень близки к приведенным и лишь уточняют и модифицируют понимание права, акцентируя внимание на тех или иных аспектах указанного феномена общественной жизни. Иные оригинальные и самобытные подходы к определению понятия «право»[78], в целом, не колеблют выделенных выше его фундаментальных имманентных признаков, среди которых следует отметить два основных функциональных начала - регуляцию общественных отношений и их охрану (защиту). Сегодня возможно уже уточнить названный подход.

Определение права как общественного феномена через его функциональность является, безусловно, наиболее приемлемым и научно перспективным подходом. Именно через уяснение функций объекта познания может быть осмыслено его глубинное содержание. Среди функций права нередко выделяют координационную (координирующую) функцию, хотя прямо и не называют ее таковой.

Проблемы координации в праве в последнее десятилетие также признаются достаточно значимыми и актуальными, однако, координация в праве исследуется либо как метод государственного воздействия[79], либо в качестве отдельных полномо-

[76] *Бабаев В.К.* Понятие права // Общая теория права. Курс лекций. Под ред. В.К. Бабаева. - Нижний Новгород, 1993. - С. 111.

[77] *Байтин М.И.* Современное нормативное понимание права: понятие, основные признаки, определение. // Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 1997. - С. 142. См., также: *Байтин М.И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). - М., 2005. - С. 80.

[78] См., например: *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб., 2000. - С. 261-268.

[79] См.: *Петров Г.М.* Поощрение в государственном управлении (правовые аспекты). - Ярославль. 1993. - С. 12. Кстати сказать, в ряде случаев координация необходима и при самом применении методов правового воздействия. См., например: Р*укавишникова И.В.* Метод финансового права. Автореф.дис. ... д-ра юрид. наук. - Саратов, 2004. - С. 8-11.

чий компетентных органов по реализации возложенных на них задач[80], наконец, как самостоятельная и весьма значимая разновидность юридической деятельности[81].

Современные исследователи функций права указывают, что, согласованность - цель регуляции. Так, А.И. Абрамов пишет, что механизм действия (реализации» регулятивной функции права можно представить в виде системы последовательных элементов, одним из которых является «состояние упорядоченности, внутренней согласованности социальной жизни (правопорядок) как окончательный результат действия регулятивной функции права»[82].

Таким образом, явление координации получило свое особое понимание в праве, однако в отличие от других областей знаний, где координация выступает в качестве предметной области или метода (познания, управления и пр.), ее место в праве совершенно особое. Координация - это основа права; иное ее понимание в юридической литературе будет незаслуженно узким.

Действительно, если основные функции права - регуляция и охрана (в том числе, защита нарушенных прав) общественных отношений (регулятивная и охранительная функции права), то не сводятся ли они в своей сути к координации общественных процессов, а, именно, согласованию интересов отдельных лиц,

[80] См., например: *Стуканов А.* Законность в деятельности органов административной юрисдикции // Законность. 1998. № 12. С.10.; Рохлин В. Координирующая роль прокурора в борьбе с преступностью. // Законность. 1996. № 10. С. 9.

[81] См.: *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - Саратов, 1989. - С. 79-101.; *Мураметс О.Ф.* Проблема координации правовоспитательной деятельности // Связь юридической науки с практикой. - М., 1986. С. 56-57.; *Максуров А.А.* Координационная деятельность в правовой системе общества. Автореф. канд. дис. - Нижний Новгород, 2001. - С. 6-7.

[82] *Абрамов А.И.* Проблемы реализации регулятивной функции права. Автореф. канд. дис. - Нижний Новгород, 2005. - С. 9. Схожей точки зрения придерживался, например, Л.Л. Герваген, отмечавший, что право - единственное средство согласования противоречащих друг другу людских интересов. (*Герваген Л.Л.* Обязанности как основание права. - Спб., 1908. - С. 27). В.М. Сырых пишет, что «одним из необходимых условий существования человеческого общества является выработка единой воли лиц, действующих совместно. Ни одно общественное, а тем более правовое отношение не обходится без согласования воли их участников» (*Сырых В.М.* Теория государства и права. - М., 2007. - С. 50). Интересно, что М.Н. Марченко рассматривает суть международного права как результат согласования государственных воль (*Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права. Учебник. - М., 2007. - С. 751), а И.М. Рассолов в этой связи пишет о необходимости международной координации законов (*Рассолов И.М.* Интернет-право. - М., 2004. - С .25).

частного лица и государства (общества), наконец, государства и общества в целом? Разве не будет это согласованием коллективных и индивидуальных воль? Устанавливая, например, в Гражданском Кодексе РФ нормы, предусматривающие правила заключения договора купли-продажи вещей и упорядочивая, таким образом, имущественный оборот, мы регулируем имущественные отношения, а, тем самым, координируем действия людей по приобретению-отчуждению собственности. Предусматривая компетенцию того или иного органа власти, мы определяем его полномочия по отношению к другим органам и частным лицам, место в системе аппарата государственного управления обществом относительно других частей аппарата управления и т.п., то есть вновь согласовываем, вновь координируем. Следовательно, координация обще-ственных процессов - не различная с регулятивной функцией функция права, а, практически, одно и то же. Скажем больше: не координация является частью регуляции, а регуляция - одно из направлений (один из способов, одно из средств) координации.

Почти так же обстоит дело и с так называемой охранительной функцией права. Устанавливать, например, уголовную ответственность за убийство, осуществлять розыск и уголовное преследование убийцы, осуждать и наказывать его - в этом и заключается координация общественных и государственных интересов, целью которой, в конечном итоге, будет общая и частная превенция. Применение принуждения к отступнику от правовых требований, нарушившему юридические запреты - вот пример согласования общественно-государственной воли установителя «правил игры» в обществе и индивидуальной воли отступника от правовых предписаний, нарушителя юридических запретов. Благодаря праву в данном случае происходит некое согласование, «сглаживание», устранение возникшего противоречия между фактическим поведением лица и требованием к его поведению со стороны государства и общества.

Право, следовательно, выступает не универсальным регулятором и охранителем общественных отношений, а их полномочным координатором, устанавливающим правила поведения и принуждающим к их соблюдению. Значит, право - механизм, устанавливающий общеобязательные правила поведения и принуждающий к их исполнению в целях согласования индивидуальных и коллективных воль.

Автор не призывает, тем самым, сводить все многообразие права исключительно к координационной деятельности; это лишь повод к формулировке иных определений права, что может обогатить юридическую науку.

В целом, такой подход к праву выглядит многообещающим и эффективным. Он вновь убеждает нас в том, что право - часть объективного мира, к познанию которой вполне применимы общефилософские и частнонаучные подходы (в том числе, с использованием общенаучных категорий); еще раз свидетельствует о его динамичном характере, гуманистическом начале и основе на требовании справедливости. Он показывает, что регуляция и охрана общественных отношений сводятся, по своей глубинной природе, к координации общественных процессов. И, что еще важнее, этот подход доказывает абсолютную необходимость разработки концепции права как феномена координации общественных отношений.

С другой стороны, координация - это еще и принцип правового воздействия на общественные отношения. В теории права под принципами права принято понимать основополагающие начала, ключевые идеи права, определяющие и выражающие его сущность. По своей сути, принцип - это первооснова права, исходное, отправное положение правового регулирования. Следует помнить, что принципы права не являются результатом субъективного усмотрения законодателей, правоприменителей или ученых-теоретиков, а представляют собой объективные свойства права, отражающие закономерности общественного развития, своего рода потребности данного общества[83]. Воздействуя на общественные отношения право стремится, прежде всего, скоординировать деятельность социальных субъектов и лишь при невозможности такой координации поднимается вопрос о мерах государственного принуждения.

Таким образом, координация - имманентное свойство права, одновременно его принцип и функция, метод и желаемый результат. Это не означает, естественно, что все право сводится только лишь к координации, просто координация в праве проявляется в действии совершенно различных правовых институтов и феноменов.

[83] См. об этом подробнее: *Цыбулевская О.И.* Принципы права. // Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 149.

1.3. Координация как разновидность юридической практики (деятельности)

Все отмеченные направления изучения феномена координации в праве, безусловно, перспективны и имеют собственную значимость.

В то же время, в целях настоящей работы мы ограничиваем круг исследования проблем координации в праве исследованием правовой категории, направленной на объективно-реальное изменение окружающей действительности. Речь идет о координационной практике.

Практика (от греч. praktikos - деятельный, активный) - это целепола-гающая деятельность людей, освоение и преобразование действительности. С позиций этимологии практика понимается как минимум в следующих значениях: 1) как деятельность человеческого общества, направленная на создание необходимых условий своего существования; 2) как жизнь, действительность, конкретное дело как область применения и проверки каких-л. выводов, положений; 3) как накопленный опыт, совокупность приемов и навыков в какой-либо области деятельности; 4) как применение знаний, навыков в каком-либо деле, систематическое упражнение в чем-либо; 5) как источник опытности, умения; 6) как организуемая по специальному учебному плану работа студентов или других учащихся на производстве с целью закрепления их теоретических знаний и расширения опыта в области какой-либо специальности; 7) как деятельность врача или юриста, сфера такой деятельности[84]. Основное понимание практики с точки зрения философии состоит в подходе к ней как деятельности людей, обеспечивающей существование и развитие общества[85]. Практика - это «чувственно предметная деятельность людей, их воздействие на тот или иной объект с целью его преобразования для удовлетворения исторически сложившихся потребностей»[86], это «активное взаимодействие человека с материальными системами»[87].

[84] См.: Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. Т. 3. - С. 87.

[85] См.: Философский словарь / Под ред.М.М. Розенталя. - С. 409-410.

[86] *Спиркин А.Г.* Философия. Учебник. - М., 1999. - С. 453.

[87] *Алексеев П.В., Панин А.В.* Философия. Учебник. - М., 1997. - С. 268.

Общепризнанно, что по отношению к познанию практика играет троякую роль. Во-первых, она является источником познания, его движущей силой, дает познанию необходимый фактический материал, подлежащий обобщению и теоретической обработке. Во-вторых, практика является сферой приложения знаний и в этом смысле она - цель познания. В-третьих, практика служит критерием, мерилом проверки истинности результатов познания. В связи с этим важнейшими чертами практики как гносеологического феномена являются целенаправленность, предметно-чувственный характер и преобразование материальных систем[88].

Таким образом, в понятие практики входят две основных составляющих: деятельность и опыт[89]. Для получения целостного представления о практике необходимо рассмотреть обе указанные категории, безусловно имея ввиду их равнозначность, однако первичность деятельности.

Прежде всего, отметим, что в последнее время проблема деятельности привлекает самое пристальное внимание представителей общественных наук. Изменилось и продолжает меняться само место деятельности в современной жизни. Теперь деятельность представляет собой исходную категорию, определяющую специфику общественного бытия людей. По своей сущности, деятельность - «специфически человеческая форма активности, содержанием которой является целесообразное изменение и преобразование окружающего человека мира»[90]. Это специфически-человеческий способ отношения к миру[91].

Как полагает современная философия, деятельность выступает в качестве проекции субъекта на объект, изменение объекта в соответствии с заданной системой целей и программ[92]. Под деятельностью обычно понимают специфически человеческую форму развития форм и средств отношения к миру. При

[88] См., подробнее: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ. соч., - С. 268.

[89] См.: там же. - С. 271-273.

[90] *Огурцов А.П., Юдин Э.Г.* Деятельность //Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. - С. 151. См., также: *Демин М.В.* Природа деятельности. - М., 1984. - С. 12-16.

[91] См.: Философский словарь / Под ред.М.М. Розенталя. - С. 108-109.

[92] См.: *Швырев В.С.* Проблемы разработки понятия деятельности как философской категории // Деятельность:теории,методология,проблемы. Сборн. науч. трудов. Сост. И.Т. Касавин. - М., 1990. - С. 16-18.

этом, деятельность всегда носит целенаправленный характер, то есть представляет собой такую активность, которая направлена на достижение поставленной цели[93]. С точки зрения психологии деятельность также должна быть понята как процесс, осуществляющий жизнь субъекта, процесс, направленный на удовлетворение предметных потребностей субъекта[94]. Деятельность вообще приводится в движение целью, когда нет цели - нет деятельности, появляется цель - начинается деятельность. При этом, «основным видом деятельности человека является социально обусловленный, осознанный, целенаправленный труд, главные характеристики которого присущи и профессиональной (предметной) деятельности»[95].

Таким образом, целеполагание «является определяющей характеристикой деятельности»[96]. Указанное свойственно и юридической деятельности в целом и, как мы рассмотрим ниже, такой ее разновидности как деятельность координационная.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что «деятельность» в праве понимается по-разному. Джон Дьюи вообще указывал, что само право есть деятельность, посредством которой можно осуществлять вмешательство в другую деятельность[97], но это, конечно же, не так[98]. Концепция правовой деятельности была широко разработана Р.В. Шагиевой[99] и некоторыми другими авторами. Она понимает под правовой деятельностью «такую социальную активность (свободу выбора и свободу самовыражения), которая осознанно и целенаправленно предпринимается субъектами - носителями субъективных прав и юридических обязанностей в различных сферах общественной жизни в целях организации удовлетворения их разнообразных потреб-

[93] См.: *Никифоров А.Л.* Деятельность, поведение, творчество // Деятельность: теории, методология, проблемы. - С. 52-53.

[94] См.: *Леонтьев А.Н.* Проблемы психологии деятельности// Деятельностный подход в психологии: проблемы и перспективы. Сб. науч. тр. Под ред. В.В. Давыдова и В.А.Леонтьева. - М.,1990. - С. 137.

[95] *Климов Е.А.* Человек как субъект труда и проблемы психологии // Вопросы психологии. 1984. № 4. - С. 34.

[96] *Келле В.Ж.* Деятельность и общественные отношения // Деятельность: теории, методология, проблемы. - С. 117.

[97] Цит. по: *Байтин М.И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). - С. 39.

[98] Убедительную критику такого подхода см.: *Байтин М.И.* Указ. соч., - С. 39.

[99] См.: например: *Шагиева Р.В.* Правовая деятельность в современном российском обществе (Проблемы теории и методологии). - М., 2004.

ностей специфическим духовно-практическим способом - в рамках правоотношений и которая поэтому признается обществом и государством правильной, справедливой, а значит - юстициабельной и юридически значимой»[100].

Между тем, проф. Карташовым уже давно предложена подробная разработка юридической деятельности, под которой он понимает, «такую опосредованную правом трудовую, управленческую, государственно-властную деятельность компетентных органов, которая нацелена на выполнение общественных задач и функций (создание законов, осуществление правосудия, конкретизацию права и т.п.) и удовлетворение тем самым как общесоциальных, групповых, так и индивидуальных потребностей и интересов»[101].

Как пишет Р.В. Шагиева «в определенном смысле категория «правовая деятельность» шире по объему категории «юридическая деятельность»[102], ибо первая призвана охватить не только гарантированные и охраняемые государством действия публичных субъектов, осуществляющих государственную власть, но и всех юридических и физических лиц[103].

Данная дискуссия продолжается и сегодня. Вместе с тем, уже из приведенных выше определений видно, что мы будем рассматривать координационную деятельность именно как разновидность деятельности юридической в ее понимании, предложенном В.Н. Карташовым.

Теперь обратимся к другому элементу практики - опыту.

В литературе, к сожалению, нет вполне четкого понятия, что же такое «опыт», «социальный опыт», «юридический опыт». В философии «опыт» тоже понимается в различной смысловой окраске[104]. С одной стороны, опыт - это основанное на практике

[100] *Шагиева Р.В.* Концепция правовой деятельности в современном обществе. - Казань, 2005. - С. 84-85.

[101] *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - Саратов, 1989. - С. 31. Вообще, почти все последующие разработки категорий «юридическая практика» и «юридическая деятельность» базируются именно на положениях, предложенных В.Н. Карташовым. См., например: *Берсенева Н.А.* Юридическая практика / Юридические записки ЯрГУ им.П.Г.Демидова / Под ред.В.Н.Карташова, Л.Л.Кругликова, В.В.Бутнева. Ярославль. 2001. Вып.1. - С. 26.

[102] *Шагиева Р.В.* Правовая деятельность в современном российском обществе (Проблемы теории и методологии). - С. 20.

[103] См.: Политико-правовые средства обеспечения перестройки / Под ред. И.А. Тарханова. - Казань, 1990. - С. 15-17.

[104] См.: Философский словарь. / Под ред. И.Т. Фролова. - М., 1980. - С. 341.

чувственно-эмпирическое познание действительности, в широком смысле - единство знаний и умений[105]. С другой стороны опыт - как взаимодействие общественного субъекта с внешним миром, так и результат такого взаимодействия[106].

С данных точек зрения понятие опыта имеет разное значение: опыт (эмпирия) противополагается умозрению и в этом смысле - понятие родовое, подчиняющее себе наблюдение и эксперимент. Опытом мы называем и меру навыков и умений - в смысле жизненного опыта, опыта вождения машины, чтения лекций и т.п.[107]

Юридический опыт занимает особое место в содержании юридической практики. Он накапливается в процессе правотворчества, толкования права, систематизации норм права и их применении. Внешне юридический опыт представляет собой комплекс образцов, наиболее целесообразных, грамотных и полезных юридических решений.

Как отмечает В.Н. Карташов: «...опыт как важнейший компонент практики представляет собой коллективную, надындивидуальную социально-правовую память, обеспечивающую накопление, систематизацию, хранение и передачу информации (знаний, умений, оценок, подходов и т.д.), позволяющую фиксировать и в определенной степени воссоздавать весь процесс деятельности или отдельные его фрагменты»[108].

Следует понимать «юридический опыт» как минимум в двух смыслах. Прежде всего, имеется в виду личный опыт. Он выражается в знаниях, умениях, навыках, достижениях, привычках, накопленных субъектов процессе обучения, общения и, разумеется, КЮД. Это часто очень недооцененная, но от того не менее важная часть правосознания и правовой культуры субъекта КЮД, особенно субъекта координирующего.

Не будет преувеличением сказать, применительно к КЮД, что личный опыт накладывает очень весомый отпечаток на характер и стиль деятельности субъектов юридической практики, использование ими юридических способов и средств, «координационную технологию», планирование КЮД и т.п.

[105] См.: Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. - С.192.

[106] См.: Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя. - С.297.

[107] См.: Спиркин А.Г. Указ. соч., - С.454.

[108] Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Текст лекций. Часть 1. - Ярославль, 1995. - С.120. См., также: Карташов В.Н. Теория правовой системы общества. В 2 т. Т.1 - Ярославль, 2005. - С.222-223.

Кроме того, существует и объективированный правовой опыт. Он формируется в процессе разрешения конкретных правовых ситуаций, путем, своего рода, «сложения» и объективации бесчисленного множества больших и малых знаний, характеризующий личный опыт координации большого круга субъектов. Специфика его в том, что он уже находит отражение в юридических актах-документах, например, в справках, обобщениях, информационных письмах и др.

Развивая положения проф.Карташова, предложенные им ранее, А.Н. Шаронов совершенно правильно отмечает, что юридический опыт «аккумулирует наиболее ценные, полезные и стабильные фрагменты интерпретационной деятельности и представляет собой социально-правовую память для современных и будущих интерпретаторов»[109]. То же самое относится и к юридическому опыту, выработанному в процессе осуществления КЮД.

Разумеется, юридический опыт представляет для нас ценность не сам по себе, как некая давность, а благодаря тем функциям, которые он выполняет. Один из исследователей последнего времени, А.В. Тимофеев, выделяет операционно-методологическую, регулятивно-ориентирующую, идеолого-мировоззренческую, сигнально-информационную функции юридического опыта, функции укрепления и стабилизации правовой системы общества; развития правовой системы общества, гносеологическую (познавательную) функцию, выражающуюся в подфункциях: выявления, обобщения и проверки новых знаний; оценочной и прогнозирующей. Однако, главной, ведущей функцией является информационно-накопительная функция, подразделяющаяся на подфункции: отбора правовой информации; структурирования правовой информации; закрепления, сохранения и передачи правовой информации; воспроизведения правовой информации; забывания неактуальной для текущей или предстоящей юридической деятельности информации[110].

[109] *Шаронов А.Н.* Сущность и пределы (сферы) действий актов официального юридического толкования (проблемы теории и практики). Автореф. канд. дисс. - Н.Новгород, 2004. - С. 12.

[110] См.: *Тимофеев А.В.* Функции юридического опыта /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 6. - Ярославль, 2006. - С. 93-101.

То есть, главное в функциональном назначении юридического опыта неразрывно связано с вопросом информационного обеспечения дальнейшей юридической деятельности, в том числе, КЮД. В этой связи совершенно верно отмечает тот же исследователь, что «наибольшая ценность, основная сущность и предназначение информации... заключается в том, что она является центральным условием, предпосылкой осуществления любого вида деятельности (и в первую очередь практической)»[111]. Эти функции и выполняет юридический опыт.

Итак, определившись с понятием КЮД и юридического опыта координации возьмем приведенные выше положения за основу той конструкции понятия координационной практики, которую мы хотим создать. Чтобы получить искомый результат, представляется целесообразным органично совместить, «слить» понятие юридической практики с категорией координации. В результате данной логической операции КЮП представляется нам такой разновидностью юридической деятельности, которая нацелена на установление наиболее оптимального соотношения между различными типами (видами, подвидами) властной деятельности компетентных органов в целях повышения эффективности и качества выполнения ими задач и функций и, на основе этого, более полного удовлетворения общесоциальных, групповых и индивидуальных потребностей и интересов, взятая в единстве с накопленным социально-правовым опытом координации. Или, более кратко, КЮП - это разновидность юридической практики, направленная на согласование, то есть установление наиболее целесообразного соотношения между деятельностью государственно-властных органов в целях повышения общей эффективности правового воздействия, взятая в единстве с накопленным социально-правовым опытом.

То есть, несмотря на всю свою многогранность КЮП - это, все же, юридическая, а не управленческая или социологическая проблема, поскольку координационная юридическая деятельность осуществляется только лишь государственно-властными органами в пределах своей компетенции, а их компетенция может быть основана только на законе и четко очерчена в нормативных правовых актах.

[111] *Тимофеев А.В.* Информационная природа юридического опыта. /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 7. - Ярославль, 2007. - С.74.

Данное определение не претендует на исчерпывающее включение в себя всех существенных, имманентно-присущих признаков данной правовой категории, однако, позволяет нам определить «черновую» конструкцию этого правового явления.

Проведенным автором в 2001 и 2010 годах анкетированием[112] работников правоохранительных органов, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации установлено, что 33% (в 2010 г. - 35%) опрошенных понимают под координационной деятельностью любую деятельность по согласованию совместных действий (мероприятий), 24% (23% в 2010 г.) - деятельность по согласованию действий компетентных органов одним (вышестоящим) органом, 17% (18% в 2010 г.) опрошенных полагают возможным считать координационной деятельностью лишь взаимный обмен информацией между различными компетентными органами, 16% (14% в 2010 г.) респондентов считают, что под определение «координационная деятельность» подпадает лишь деятельность по согласованию действий различных подразделений (структурных и территориальных) одного органа (внутренняя координация), а 7% (6% в 2010 г.) опрошенных, напротив, считают координационной лишь деятельность по согласованию своих действий равноправными (не подчиненными друг другу) органами при отсутствии какого-либо одного координирующего субъекта. Три процента (в 2010 г. - 4%) опрошенных предложили свои определения координационной деятельности, характеризующие, скорее, процессы кооперации, взаимодействия, но не координации. Интересно, что лишь 54% опрошенных в 2010 г. указали на необходимость учета опыта координационной деятельности (в 2001 г. такой вопрос не ставился). Такой «разнобой» мнений отнюдь не случаен и свидетельствует об отсутствии четкого и однозначного понимания сущности КЮП (КЮД) не только у теоретиков, но и у практических работников, причем работников тех органов, на которые обязанности по координации возложены законом.

Координационная практика - разновидность юридической практики (как и координационная деятельность - разновид-

[112] Подробнее о респондентах и результатах анкетирования см. далее.

ность деятельности юридической), вследствие чего ей в полном объеме присущи все сущностные черты последней.

Координационная деятельность, понимаемая нами именно как раз-новидность юридической деятельности, является, безусловно, опосре-дованной правом трудовой, управленческой, государственно-властной деятельностью, осуществляемой компетентными органами.

Выше уже отмечалось, что координационная деятельность, - деятельность властная и не только потому, что осуществляется государственно-властными органами. При этом сама власть направлена на достижение социального компромисса. И.А. Ильин отмечал, что влас-твующий должен не только хотеть и решать, но и других систематически приводить к согласному хотению и решению[113].

Однако, это своеобразная властная деятельность. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, в современном обществе значительно меняются представления о власти и ее выразителях[114]. Степень властности в отдельных разновидностях управленческой деятельности государственных компетентных органов неодинакова. В отношении координационной деятельности эту степень властности можно охарактеризовать как пониженную. Г.М. Петров, противопоставляя подчинение и координацию, пишет, что «основной смысл данной группировки заключается в том, чтобы подчеркнуть, что управление, которое строится на властных отношениях неравных по своему правовому положению участников, осуществляет не только подчинение. В тех случаях, когда между субъектом и объектом управления нет организационной подчиненности, одним из методов воздействия может являться координация»[115]. Координационная деятельность осуществляется именно компетентным органом, обладающим государственно-властными полномочиями. В большинстве случаев это именно государственный орган, понимаемый нами как элемент аппарата государства, наделенный определенной компетенцией[116]. Компетенция государственного

[113] См.: *Ильин И.А.* Аксиомы власти // Новый мир. - 1990. № 10. - С.40.

[114] См.: *Тихомиров Ю.А.* Власть в обществе: единство и разделение // Советское государство и право. 1990. № 2. - С.41.

[115] *Петров Г.М.* Указ. соч., - С.12.

[116] См.: Проблемы общей теории государства и права. Учебник. Под ред. В.С. Нерсесянца. -М.,1999. - С. 567.

органа представляет собой установленные правом полномочия (правомочия) в определенной сфере государственной деятельности, по определенным предметам ведения.

Координационная деятельность, как и любая другая разновидность юридической деятельности, также нацелена на выполнение общественных задач и функций. Ее результатом тоже должно быть удовлетворение общесоциальных, групповых и индивидуальных потребностей и интересов. При этом важная роль координационной деятельности как разновидности деятельности юридической заключается в том, что она служит тем каналом, по которому государство передает свои «команды» во многие сферы жизни общества, способствует стыковке государственной надстройки с правовой, объединяя их в общую государственно-правовую надстройку[117]. По мнению И.Сабо юридическая деятельность государства (и координационная деятельность как ее полноценная разновидность) выполняет трансформирующую функцию, поскольку экономические и иные общественные отношения она «преобразует в общие отношения, которые затем фиксируются в правовых нормах, для того чтобы воздействовать на социальные отношения, превращая их в правовые»[118].

Другой аспект координационной деятельности как разновидности деятельности юридической состоит в том, что она органично вписывается в правовую систему общества, дополняя при этом другие виды юридической деятельности. Можно даже сказать, что координационная деятельность - это высший вид юридической деятельности, своего рода «после-деятельность», в том смысле, что координационной деятельности всегда предшествует наличие в реальной действительности тех видов деятельности управомоченных субъектов, отношения в сфере которых и необходимо координировать. Оно и понятно, в противном случае, что же тогда координировать?! Обязательно ли отношения, являющиеся объектом деятельности координационной, лежат в сфере юридической деятельности? Думается, что такое толкование объекта координационной деятельности необоснованно сужало бы и понятие самой координационной

[117] См.: *Фаткуллин Ф.Н.* Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. - Казань, 1980. - С. 89.

[118] *Сабо И.* Основы теории права. - М., 1974. - С. 97.

деятельности. Однако, что интересно, очень часто объектом координационной деятельности выступают именно отношения в сфере иных видов юридической деятельности. Причем, эти отношения, координация которых наиболее сложна, актуальна и может быть наиболее результативной.

Являясь разновидностью юридической деятельности, координационная деятельность, разумеется, представляет собой самостоятельный тип юридической деятельности. Ее специфичность состоит в ее нацеленности на установление наиболее целесообразного соотношения опосредованной правом деятельности компетентных органов в целях повышения эффективности выполнения общественных задач и функций. Эта разновидность юридической деятельности более чем какая-либо другая, направлена на результат. Подчеркнем еще раз: ее непосредственным результатом будет не скоординированность как самоцель, а повышение эффективности деятельности компетентных органов, обладающих государственно-властными полномочиями, по выполнению ими возложенных на них общественных задач и закрепленных за ними функций. Опосредованным результатом обязательно должно стать более полное удовлетворение потребностей и интересов - общесоциальных, групповых и индивидуальных. В ином случае необходимости в координации не было, либо она была осуществлена неверно.

Ту или иную деятельность (в том числе деятельность юридическую) осуществляют многие компетентные органы, наделенные с этой целью определенными государственно-властными полномочиями. Рассогласованность юридической деятельности различных субъектов изначально объективна и увеличивается вследствие различия самих субъектов, способов и форм достижения ими необходимого результата. Координация - согласование - не самоцель, а объективная необходимость, осознанная потребность в повышении эффективности деятельности того или иного субъекта, повышении общей эффективности.

Таким образом, необходимость в координации и общий интерес к координационной деятельности не являются только лишь реакцией на недостатки в деятельности тех или иных субъектов или ее неэффективность, а носят объективный характер. Потребность в координационной деятельности изначально

объективна, и именно из этого следует исходить, рассматривая сущностные признаки координационной деятельности.

По сути своей координационная деятельность - это высшая форма управления, его сущность и необходимый элемент одновременно. Любой орган, лишенный возможности координировать, не может оказывать эффективное управляющее воздействие на управляемых субъектов[119]. В.П. Беляев также отмечает, что «координационная деятельность фактически свойственна всем государственным органам, без координации невозможно управлять, руководить. С помощью координационной деятельности устраняется параллелизм, дублирование, определяется целесообразное и оптимальное соотношение между органами в целом, их структурными подразделениями, налаживается учет и обмен информацией, сокращаются материальные и трудовые издержки и т.д.»[120].

Координационная деятельность служит не только способом повышения общей и частной эффективности, но, зачастую, и обязательным требованием для единственно верного осуществления той или иной разновидности человеческой деятельности, например, специфически обязательным методом управленческого воздействия.

Координационная деятельность подразумевает существование специфических, а именно, координационных, связей и отношений, что, в свою очередь, предполагает соответствующие организационно-институциональные формы сотрудничества, основанные на компетенции соответствующих органов и должностных лиц.

Действительно, для координационной деятельности не свойственно, например, строго внутриведомственное подчинение, что является основой управленческой деятельности в ее узком смысле. В тех случаях, когда в координационных полномочиях координирующих субъектов присутствуют элементы отношений ведомственного подчинения, а не надведомственного характера, они всегда реализуются не в классических формах «власти-подчинения», а носят специфическую «координационную окраску», направлены на согласование, а не только команд-

[119] См.: *Мураметс О.Ф.* Проблема координации правовоспитательной деятельности // Связь юридической науки с практикой. - М., 1986. - С. 56-57.

[120] *Беляев В.П.* Контроль и надзор в российском государстве. - М., 2005. - С. 31.

но-властное управление (например, при координации действий структурных или территориальных подразделений одного и того же органа вышестоящим должностным лицом).

Так, например, А.Ф. Смирнов указывает, что прокурорский надзор основывается на организационных связях трех видов. Первый вид - это организационные связи, построенные на субординации (подчиненности); в них реализуется управляющее воздействие вышестоящих органов прокуратуры (субъектов управления) на нижестоящие органы прокуратуры (объекты управления). Ко второму виду следует отнести связи, основанные на принципе реординации (обратного упорядочения), когда происходит обратное воздействие, характеризующееся возникновением отношений между субъектом управления и объектом по типу связи «снизу вверх». В качестве примера таких отношений Смирнов описывает ситуацию, при которой инициатором принятия решения является нижестоящий прокурор, но в силу закона он должен обратиться с соответствующим представлением к вышестоящему прокурору. Третьим типом отношений является связь «субъект-субъект», «объект-объект», она основана на принципе координации или согласования поведения субъектов и объектов управления. Такая связь обеспечивает взаимодействие отдельных частей системы органов прокуратуры за счет согласованного поведения составляющих ее элементов (например, координация природоохранных и других прокуратур по проверке исполнения экологического законодательства)[121]. Разумеется, то же самое характерно практически для всех вертикально и горизонтально интегриро-ванных властных структур.

Однако и сама координационная деятельность должна рассматриваться как системное образование.

Система, как это общепризнано в философии, представляет собой множество элементов, находящихся в отношениях и связях между собой, которые образуют определенную целостность, единство[122]. «В разъединенном состоянии части сколько-нибудь сложного организма обладают жизнеспособностью либо бесконечно малой, либо настолько пониженной, что сумма ее величин, если бы ее удалось численно выразить, была бы, конечно,

[121] См.: *Смирнов А.Ф.* Прокуратура и проблемы управления. - М., 1997. - С. 44-47.

[122] См.: Философский словарь. - С. 365-366.

гораздо меньше величины, соответствующей целому»[123]. Координационная деятельность также является определенным образом организованной совокупностью своих элементов, представляющей их относительное устойчивое единство, разумеется, не в смысле неразрывности этого единства элементов в теории или на практике, а с точки зрения целостности этой совокупности, в результате разрыва которой простая множественность тех же элементов перестает обладать теми же качествами, что и сама система.

Не следует забывать и о второй составляющей юридической практики - координационном юридическом опыте.

Выше уже было отмечено важное значение юридического опыта как в праве в целом, так и для любой разновидности юридической практики.

Происходит накопление юридического опыта и в процессе юридической координации, хотя такие случаи пока еще крайне редки и, к сожалению, не выходят за рамки отдельных ведомств[124]. Необходимо при этом учитывать, что юридический опыт субъектов и участников координационного процесса может быть как личным (их знания, умения, навыки и т.п.), так и объективированным вовне в виде стереотипов и образцов наиболее рациональных действий и операций, использования способов и средств, получения промежуточных и окончательных результатов.

Здесь, однако, напомним совершенно справедливое замечание Н.Н. Тарасова о том, что «в отличие от знания опыт не может быть отделен от конкретной социальной действительности и в этом смысле для юридической деятельности является не конструктивным элементом, а имманентно нормативным, то есть имеющим ценность и значимость только в рамках конкретной социальности и исторической ситуации. Другое дело, что путем формализации, категоризации, парадигмизации и др. методологических процедур опыт может переводиться в форму знания, приобретать формальный нормативный статус и реализовываться в законодательстве, практических юридических методиках и

[123] *Богданов А.А.* Системная организация материи // Всеобщая организационная наука (тектология). - Л.-М., 1925. Ч.1. - С. 81-82.

[124] См.: Информационный бюллетень прокуратуры Ярославской области. 2006. № 1. С. 15-25; Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. 2004. № 4. С. 36-43.

разработках»[125]. В нашем случае только начинается процесс формализации социально-правового опыта и до его перехода в нечто, имеющее формально-юридический статус еще пока далеко.

В любом случае, представляется, что обобщение юридического опыта по осуществлению координационных полномочий полезно не только для координирующего субъекта, но и для субъектов координируемых, а также других участников координационного процесса. При этом оценке должны подвергаться не только положительные, но и негативные тенденции в практике, а обмен между данными органами результатами обобщения будет лишь способствовать в дальнейшем более совершенной координации между ними.

Подводя итог, отметим, что - КЮП - это разновидность юридической практики, направленная на согласование, то есть установление наиболее целесообразного соотношения между деятельностью государственно-властных органов в целях повышения общей эффективности правового воздействия, взятая в единстве с накопленным социально-правовым опытом.

Именно из такого подхода к понятию координационной практики мы будем исходить в работе в дальнейшем.

Строго говоря, при формировании категорий правовой науки (достаточно сложном методологическом процессе) приходится пользоваться двумя основными подходами.

С точки зрения первого подхода понятие формируется как бы «с нуля», лишь затем под него «подгоняются», подстраиваются иные научные положения. Разумеется, данный подход может быть использован только когда понятие вводится впервые, иначе будет существовать опасность дезорганизации категориального аппарата правовой науки.

При втором подходе выработка определения основывается на предыдущих научных изысканиях, практике употребления термина. То есть, при определении понятия устанавливаются его значения при употреблении в различных контекстах и потом уже индуктивным путем из нескольких определений получается единое.

Мы использовали оба указанных подхода в комплексе, но основное внимание при конструировании определения понятия

[125] *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы юридической науки - Екатеринбург, 2001. - С. 214.

«координационная юридическая практика» мы уделили вычленению сущностных признаков данного правового феномена и конструированию определения прежде всего на их основе.

К имманентным (сущностным) признакам КЮП мы относим следующие.

Во-первых, это часть правовой системы общества, самостоятельное правовое явление, разновидность юридической практики, которая направлена на согласование, то есть установление наиболее целесообразного соотношения между деятельностью государственно-властных органов.

Следовательно, КЮП возможна лишь при наличии других видов юридической деятельности государственно-властных органов, хотя у нас иногда и пытаются «координировать только для того, чтобы координировать»[126]. По-существу, она не имеет самостоятельного значения, поскольку призвана «обслуживать» другие разновидности юридической деятельности. Признание этого факта, однако, ничуть не умаляет ее значения в правовой системе общества как мы увидим в дальнейшем.

Во-вторых, из этого же положения следует, что КЮП активно взаимодействует со всеми иными разновидностями юридической деятельности, причем, как воздействует на них, так и сама постоянно подвергается их воздействию.

Такое «взаимодействие» накладывает на КЮП собственные ограничения. В частности, она ограничена субъектным составом: координируемые субъекты всегда являются субъектами иных разновидностей юридической деятельности. Заранее «задана» сфера координации - это область, в которой действуют субъекты других разновидностей юридической деятельности, собственная сфера действия у координационной юридической практики конструируется искусственно. Более того, у нее нет собственных задач, она решает задачи повышения эффективности иной юридической деятельности государственно-властных органов («задача задач»).

В-третьих, КЮД осуществляется в целях повышения общей эффективности правового воздействия, то есть способствует повышению эффективности правового регулирования в целом благодаря достижению ее посредством синергетического эффекта.

[126] В решении одного из координационных органов Владимирской области автор увидел следующее: «Координационное совещание созывается для того, чтобы улучшить координацию...». Комментарии здесь, как говорится, излишни.

1.4. Принципы координации

Рассматривая координацию как принцип права нельзя не остановиться и на вопросе установления фундаментальных начал (принципов) относительно самой координации, в частности, координационной практики и технологии.

Выше мы отмечали, что в целях эффективности координации исключительно важно неукоснительное соблюдение ее принципов на всех стадиях (этапах) координационного процесса. Значение принципов трудно переоценить: в конце концов, верно, что качество законов и их эффективность, равно как и эффективность любой юридической деятельности, во многом зависит от того, как в них сформулированы и раскрыты принципы права[127].

Принцип (от лат. principium - основа, первоначало) - первоначало, руководящая идея, основное правило поведения[128]; основное исходное положение какой-либо научной системы, теории, политического устройства[129]. В литературе вопрос о понятии принципа права до сих пор является предметом научных дебатов. Рассмотрение данной дискуссии остается за рамками нашей работы. Мы согласны с определением, предложенным проф.Карташовым, полагающим, что принципы права - это «исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования и т.п.), определяющие общую направленность, качество и эффективность правового регулирования общественных отношений»[130]. Близкие по содержание определения предлагают и другие современные авторы, исследовавшие принципы отдельных правовых явлений. Например, Н.В. Вантеева полагает, что под принципами юридической ответственности следует понимать «такие фундаментальные идеи (идеалы) и исходные нормативно-руководящие начала (общеобязательные требования), которые выражают природу правовой ответственности и обеспечивают высокое качество и эффективность юридической

[127] Приятно, что это понимают и только начинающие свой творческий путь исследователи. См., например: Лихачева А.Ф. Принципы права // Сб. тез. науч. студенч. и аспирант. конф. юрид. фак-та ЯрГУ им.П.Г.Демидова. Ярославль. 2001. Вып. 1. - С. 29-30.

[128] См.: Философский словарь - М., 1986. - С. 382.

[129] См.: Словарь современного русского литературного языка. - М., 1961. - С. 638.

[130] *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. В 2 т. Т.1 - Ярославль, 2005. - С. 102.

практики в области установления и осуществления ее мер»[131]. Очень интересно определяет принцип состязательности С.А. Мукасеева; по ее мнению это - «фундаментальное, универсальное нормативно-руководящее начало (общеобязательное требование, императив и т.п.), в соответствии с которым вся деятельность по рассмотрению дел в рамках того или иного вида юридического процесса облечена в форму спора сторон с противоположными интересами, имеющими соответствующие права и обязанности для их отстаивания, а суд, сохраняя независимость и беспристрастность, осуществляет общее руководство процессом с целью разрешения спора по существу и вынесения справедливого и законного решения по делу»[132]. Сегодня отдельно выделяют принципы-идеи[133] и т.п.

Между тем, четкое учение о принципах юридической практики (а мы понимаем, что принципы права и принципы отдельных правовых явлений - далеко не одно и то же) отсутствует. Все же из определений, предложенных, например, проф.Карташовым для принципов отдельных разновидностей юридической практики[134], а также из определений принципов отдельных разновидностей юридической деятельности, предложенных другими авторами[135], мы отметим, что *принципы КЮП - это обусловленные экономическими, политическими, духовными и иными факторами фундаментальные идеи (идеалы) и исходные нормативно-руководящие начала (требования, императивы), которые отражают природу, особенности и назначение КЮП в правовой системе общества, обеспечивают высокое качество и эффектив-*

[131] В*антеева Н.В.* Принципы юридической ответственности (структурно-функциональный анализ). Автореф. канд. дисс. - Н.Новгород, 2005. - С.7.

[132] *Мукасеева С.А.* Принцип состязательности в юридической практике. Автореф. канд. дисс. - Н.Новгород, 2006. - С.15. См., также: Мукасеева С.А. Принцип состязательности: некоторые философские и юридические аспекты понимания /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 4. - Ярославль, 2004. - С. 95-99.

[133] См., например: *Шаронов А.Н., Бараташвили Т.К.* Принципы-идеи как гарантии качества актов официального юридического толкования /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 4. - Ярославль, 2004. - С. 34-38.

[134] См.: *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. В 2 т. Т.1 - Ярославль, 2005. - С. 316, 384, 451.

[135] См.: *Мещеряков Д.Д.* /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 4. - Ярославль, 2004. Принципы правоприменительной деятельности - С. 93.

ность согласования деятельности государственно-властных субъектов (согласования любой юридической деятельности).

Вопрос о принципах КЮП достаточно сложен и требует отдельного пристального рассмотрения и исследования. Здесь же ограничимся следующими соображениями, которые, безусловно должны быть развернуты при дальнейшем более углубленном изучении проблемы.

Во-первых, большое внимание имеет вопрос о структуре принципов КЮП. По нашему мнению, их структура - это такое их строение, расположение основных элементов состава, способов соединения и связей, которое обеспечивает им целостность, сохранение основных свойств и функций при воздействии на них самых разнообразных факторов реальной действительности. Бесспорно, что принципы КЮП в массе своей - полиструктурные образования, у которых можно выделять, например, генетическую, функциональную, логическую, пространственную, временную, стохастическую и иные структуры.

Во-вторых, у принципов КЮП можно и нужно выделять функции, которыми, по нашему мнению, являются такие относительно обособленные направления гомогенного позитивного воздействия принципов на сознание и поведение людей (реальную действительность), в которых проявляется их природа и социально-правовое назначение. Классификации принципов КЮП возможны различные, в зависимости от оснований (критериев) деления.

В-третьих, особое внимание нужно будет уделить в будущем вопросам закрепления принципов КЮП, что в нашем законодательстве практически отсутствует, хотя, как справедливо указывают некоторые ученые, имеет огромное значение[136].

Наконец, еще раз подчеркнем, что принципы КЮП - это основополагающие идеи, начала, выражающие сущность КЮП и вытекающие из ее направленности на установление такого соотношения между различными типами (видами, подвидами) властной деятельности компетентных органов, которое обеспечило повышение эффективности и качества выполнения ими задач и функций и, на основе этого, более полное удовлетво-

[136] См., например: *Казанцев Л.Ю.* К вопросу формального закрепления принципов права. /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч. тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 2. - Ярославль, 2002. - С. 82-87.

рение общесоциальных, групповых и индивидуальных потребностей и интересов.

К числу основных принципов права в теории права относят принцип демократизма в формировании и реализации права, принцип законности, принцип национального равноправия, принцип гуманизма, принцип справедливости и т.д. Разумеется, указанные принципы присущи и КЮП как разновидности практики юридической, как правового феномена, направленного, в конечном итоге, на наиболее эффективную реализацию права, защиту прав и охраняемых законом интересов. Их изучение может быть предметом отдельного исследования.

Имеются, однако, и специальные принципы КЮП, на которых остановимся несколько подробнее.

Основополагающим принципом КЮП следует считать *принцип властности полномочий координирующего субъекта.* Вопрос не в том, что при отсутствии властности КЮП как-то труднее или более затратно осуществлять - без властности сама КЮП невозможна, да и сама категория «координация» закономерно изменяется на «взаимодействие», «кооперацию» и т.п. формы сотрудничества, но никак не управления.

Выход здесь мы видим, прежде всего, в постулировании данного принципа (с обязательным раскрытием его содержания) на уровне федерального закона о координации (подробнее о нем указано в параграфе втором главы четвертой работы) как конкретно-властного полномочия координирующего субъекта и обязанности подчинять координационному воздействию со стороны субъектов координируемых.

К сожалению, в современных российских условиях мало одного указания в законодательстве на данный принцип: нужно еще установить определенную ответственность конкретного должностного лица, не подчиняющегося требованиям координационного характера, но не в абстрактной форме «несет предусмотренную законом ответственность», как это у нас сегодня нередко бывает, а в конкретной форме, например, в виде внеочередной аттестации данного государственного служащего, в виде конкретной меры административной ответственности (штраф, а потом, при повторности - вплоть до дисквалификации) и т.п.

В то же время, в рамках КЮП возможна лишь реализация принципа ограниченной властности, то есть, у координирующе-

го субъекта властность полномочий должна быть изменчивой: сначала - значительные властные полномочия по началу и организации координационного процесса, даче «импульса» координации, потом - почти полное отсутствие властных полномочий (остаются только организационно-процедурные) - при обсуждении и принятии решений координационного характера, потом - вновь значительные полномочия, но уже при контроле за полнотой и своевременностью исполнения координационного решения. Иными словами, властные полномочия эпизодически «сужаются» и «расширяются» вновь до первичного объема.

Исключительно важным в этой связи представляется также *принцип равенства прав субъектов и участников координационного процесса при обсуждении и принятии координационных решений*. Принимаемое решение должно быть общим и каждый должен и иметь равные права при его обсуждении. Это принцип прямо следует из сущности координации как способа социального и государственного управления, но пока еще почти совсем не находит отражения

На практике нередки случаи, когда должностное лицо - представитель координирующего субъекта своим авторитетом («окриком») просто-таки «подавляет» свободное обсуждение (прерывает выступающих, не дает слова все желающим), свободную волю участников процесса при выработке решения, навязывает им не только свое видение проблемы, но даже сам текст координационного документа, что характерно, в частности, для координационного процесса, осуществляемого органами прокуратуры ряда субъектов Федерации. Хотя, что интересно, данный принцип, закрепляемый в нормативных правовых актах крайне редко, закреплен именно в уже упоминавшимся выше Положении о координации деятельности по борьбе с преступностью, которым и руководствуется прокуратура!

Для «правильного» ведения координационного процесса здесь может оказать существенную помощь практическая реализация таких принципов как *принцип системности и всесторонности* (обсуждаемая и решаемая проблема должна быть рассмотрена системно, комплексно и всесторонне), *принцип информационного обеспечения КЮП* (субъекты и участники координационного процесса должны обладать всем необходимым объемом информации); *принцип обеспечения совместной дея-*

тельности (например, должен быть общий временный орган, отвечающий за технические вопросы подготовки координационного обсуждения), *принцип совместной выработки решений* (подчеркнем еще раз, координация, в отличие от субординации, предполагает именно совместную работу), *принцип научности КЮП* (в условиях отсутствия надлежащей законодательной регламентации координационного процесса и крайне противоречивой и необобщенной практики этот принцип является и, видимо, еще долго будет являться одним из ведущих), *принципы гибкости координационного процесса, независимости его участников (вытекает из принципа равенства), инициативности* и т.п.

Не менее важны и иные требования к координационному процессу, также формулируемые нами в виде принципов.

В частности, трудно переоценить значимость такого принципа как *принцип экономии средств государственно-властного воздействия*. В отличие от других разновидностей юридической деятельности КЮД должна быть *выгодной, целесообразной,* иначе она не нужна. Благодаря ей должна достигаться общая большая эффективность правового воздействия, эта деятельность должна себя *окупать*.

Приведем простой пример: А - субъект координирующий, Б и В - субъекты координируемые. Теперь пусть N - затраты субъекта А на осуществление координационного процесса по данной конкретной проблеме плюс затраты субъектов Б и В на участие в координационном процессе, а N1 и N2 - затраты субъектов Б и В, соответственно, на осуществление действий по решению данной конкретной проблемы с тем же успехом, что и в отсутствии координационного процесса. Так вот, если $N > (N1 + N2)$, то субъект А в качестве координирующего не нужен.

Из данного принципа вытекают и другие принципы, например, *принцип экономичности производства координационных мероприятий*. У нас, к несчастью, в государственной власти вопреки всем управленческим стандартам в менеджменте принято проведение координационных мероприятий для того, чтобы «пустить пыль в глаза», «с помпой», с «набивкой» полного зала, приглашением около 30 «активных» участников, почти никому из которых не удастся даже выступить, с приглашением представителей телевидения и радио и т.п., а эффект от такого рода мероприятий нередко нулевой или, в лучшем

случае, меньше, чем были затраты. Автор как-то подсчитал, что проведение 3-часового заседания Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Ярославской области (учтены были оплата труда руководителей и их помощников, водителей, привезших руководителей на совещание, бензин, использование автотранспорта, стоимость зала, технические устройства и т.п.) обошлось казне в 200-250 тысяч рублей!

Таким образом, принцип экономичности состоит в разработке, создании и практической реализации таких способов и средств осуществления КЮП, которые позволили бы соответствующим субъектам, уменьшив затраты ресурсов, избежать потерь эффективности КЮП или хотя бы минимизировать их.

«Близко стоящий» здесь и *принцип оперативности*. Нельзя забывать, что в отличие от субординации для координации характерны быстрота и гибкость (в этом-то и ее плюс). Принцип оперативности предполагает использование субъектом КЮП таких средств и способов, которые позволяют в максимально короткие сроки с наибольшей эффективностью добиваться желаемых результатов КЮП.

Актуален также *принцип согласования действий,* который заключается в разработке, создании и практической реализации механизма учета, оценки и единообразного совершения действий компетентных органов в той или иной сфере их совместной деятельности.

Все шире непосредственно осуществляется на практике *принцип общего совместного контроля за общим неукоснительным исполнением координационного решения*. Мы настаиваем, что контроль за исполнением общих решений - также дело общее, а не только самого органа-координатора (координирующего субъекта), хотя, разумеется, основные полномочия по контролю - у субъекта координирующего (если в координационном решении не определен иной конкретный орган контроля).

Однако чтобы решения правильно и своевременно исполнялись необходимы соответствующие предпосылки: этому должно способствовать претворение в жизнь *принципа исполнимости решений* (они должны быть изначально объективно исполнимыми, не содержать явно завышенных планок) и *принципа конкретности решений* (в решение должны быть заложены кон-

кретные действия, мероприятия, их исполнители, сроки, в том числе, сроки контроля, ответственные лица и т.п., а не «голые», ни к чему не обязывающие формулировки типа: «победить преступность», «изжить недостатки» и др.[137]).

Исполнимости будет способствовать и повсеместная реализация принципа ответственности за неисполнение решений (о чем мы говорили выше). О формах, способах, основаниях ответственности еще предстоит достаточно много размышлять.

Заканчивая краткий обзор принципов КЮП, отметим такую их важную деталь, как иерархичность, вытекание одного принципа из другого, более «крупного» и важного.

Например, мы говорили о необходимости практической реализации таких принципов как принцип системности и всесторонности, принцип информационного обеспечения КЮП, принцип обеспечения совместной деятельности, принцип совместной выработки решений, принцип научности КЮП, принцип экономии средств государственно-властного воздействия. принцип экономичности производства координационных мероприятий. принцип оперативности, принцип согласования действий, принцип общего совместного контроля за общим неукоснительным исполнением координационного решения. Способствовать практических реализации данных принципов способен принцип «второго уровня» - принцип планирования. В свою очередь, для правильного планирования необходимо выполнение принципов планирования, таких, в частности, как принцип индивидуальности (то есть, учет особенностей работы по конкретному вопросу, в конкретной сфере), динамичности (подвижность, гибкость и необходимая корректировка в интересах координации), конкретности (четкое формулирование задач и намечаемых действий), реальности планирования, его научности, объективности, адекватности и рациональности (верное воспроизведение связей и отношений объективного мира при составлении плана), полноты и всесторонности, не-

[137] Автор с горьким смехом вспоминает, как в одном из координационных решений очень авторитетного и уважаемого координационного органа в Ивановской области было написано примерно следующее: «мы изучили вопрос... и выяснили, что необходимые меры ответственными органами не принимаются... (вступительная и описательная части решения), что требует принятия мер... (мотивировочная часть), в связи с чем решили: ... обязать данные органы принять самые срочные меры к... (резолютивная часть)». И все!

прерывности и последовательности, логичности (каждый следующий пункт плана является следствием предыдущего), демократизма, профессионализма и специализации, доступности, этичности и т.п.[138]

Можно выделять и иные, имеющие, пожалуй уже меньшее научное и практическое значение, принципы КЮТ, например, принципы последовательности и целесообразности координационных мероприятий, принцип непрерывности (корректировка КЮД по мере изменения объекта и т.п.), принцип объективности и обоснованности (обоснование необходимости координации и способов (выбора средств) ее осуществления эмпирическими и фактическими данными, данными правового мониторинга), принцип вариантности (осуществление КЮД альтернативными методами), принцип свободы доступа к единому информационному полю и т.п. Однако, здесь уже речь пойдет, в основном, не о правовых, а о, своего рода, управленчески-организационных принципах, что, разумеется, ничуть не принижает их значения и не придает им качеств какой-либо «второсортности».

1.5. Координация как современная юридическая технология

Вообще, вопрос о «координационной технологии» отнюдь не является бесспорным, как и вопрос о юридической технологии в целом. В современной литературе идут достаточно «жаркие» дискуссии относительно того, что представляют собой юридическая техника и юридическая технология[139].

[138] См., также: *Мещеряков Д.Д.* Место и роль планирования в правоприменительной тактике /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 6. - Ярославль, 2006.- С. 39-46.

[139] См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права: Курс лекций в 2 т. М., 1982. Т. 2. - С. 268.; *Лазарев В.В.* Техника учета решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. статей: В 2 т. / Под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2001. Т. 1. - С. 47.; *Черненко А.К.* Философия права. Новосибирск, 1997. - С. 25; Он же. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск, 2004. - С. 178 и след.; *Баранов В.М.* Предисловие // Проблемы юридической техники: Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2000. - С. 13.

Нет единого мнения даже в отношении определения понятия «юридическая техника»[140]. Видимо, следует согласиться с В.В. Чевычеловым, полагающим, что законодательная техника (автор исследовал именно ее) - это система средств, правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме, структуре и содержанию проектов законодательных актов, а юридическая техника - неотъемлемая часть юридической технологии[141]. Вместе с тем, на наш взгляд, указанный автор обедняет понятие «юридическая техника», сводя его только лишь к процессам правотворчества, систематизации, интерпретации и правоприменения[142]. Спор в этой сфере представляется бессодержательным, поскольку очевидно, что разновидностей юридической техники столько же, сколько разновидностей юридической практики; любая юридическая деятельность не может не включать в свое содержание какой-либо юридической техники. В этой связи куда предпочтительней представляется позиция В.Н. Карташова и С.В. Бахвалова, полагающих, что под «законодательной техникой следует понимать совокупность общесоциальных, специально-юридических и технических средств, с помощью которой субъекты и участники правотворческой практики обеспечивают разработку, принятие, обнародование и т.п. законов»[143].

При этом и сама юридическая технология - понятие совсем неоднозначное. Здесь также имеет место значительный разно-

[140] См.: *Тихомиров Ю.А.* О правилах законодательной техники // Журнал российского права. - 1999. - № 11. - С. 111; *Он же*. Теория закона. - М., 1982. - С. 213; *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. - М., 1999. - С. 367; *Юков М.К.* Место юридической техники в правотворчестве // Правоведение. - 1979. - № 5. - С. 45; *Книпер Р.* Очерки к проблеме законодательной техники / Р.Книпер, В.Назарян. - Эшборн, 1999. - С. 115; *Сухарев А.Я.* Большой юридический словарь / А.Я. Сухарев, В.Д. Зорькин, В.Е. Крутских. - М., 2004. - С. 549; *Кругликов Л.Л.* О понятии законодательной техники // Вестник ВГУ. - Серия: Гуманитарные науки. - 2005. - № 1. - С. 259; *Иванчин А.В.* Уголовно-правовые конструкции и их роль в построении уголовного законодательства. Дисс...канд.юрид. наук. - Ярославль, 2003. - С. 28; Законодательная техника / Под ред. Д.А. Керимова. - Л., 1965. - С. 6.

[141] См.: *Чевычелов В.В.* Юридическая конструкция в современном российском праве (проблемы теории и практики) - Н.Новгород, 2007. - С. 294-296.

[142] См.: там же. - С. 40-43.

[143] *Карташов В.Н., Бахвалов С.В.* Правотворческая практика субъектов Российской Федерации (некоторые проблемы законодательной технологии). Учебное пособие. - Ярославль, 2007. - С. 52.

бой мнений[144], уделять которому место не относится к целям настоящей работы[145].

Причина указанному в том, что в мире нет общепринятого определения понятия «технология» - слишком многогранное и многоликое это явление. Этимологический подход свидетельствует, что технология - это «совокупность методов обработки, изготовления, изменения состояния, свойств, формы сырья, материала или полуфабриката, осуществляемых в процессе производства продукции»[146], «совокупность производственных операций, методов и процессов в определенной отрасли производства, приемов, применяемых в каком-либо деле, мастерстве и т.п.»[147]. Философский словарь трактует технологию как: а) технику; б) описание последовательности трудовых операций,

[144] Технология. СПб., 1817; Ленк Х. Размышления о современной технике / Пер. с нем., под ред. В.С. Степина. М., 1996; Титова Л.Г. Технология власти. Ярославль, 2004; *Стефанов Н.* Общественные науки и социальные технологии. М., 1976; *Селевко Г.К.* Современные образовательные технологии. М., 1998; *Руденко Л.Д.* Технология социальной работы. Ярославль, 2004; *Черненко А.К.* Правовая технология и устойчивое социальное развитие: опыт методологического анализа. Новосибирск, 1996; Проблемы юридической техники: Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2000; Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. статей: в 2 т. / Под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2001; Судакова С.В. Технология предупреждения юридических конфликтов: Дис....канд. юрид. наук. Ярославль, 2004.

[145] Попутно отметим, что нет определенности и в части раскрытия сущностных признаков самого понятия «технология» как на этимологическом (см., например: Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1989. С. 1341.; Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998. С. 1322.; Современный философский словарь / Под ред. В.Е. Кемерова. М., 1998. С. 928) и философском уровнях (см.: *Бэкон Ф.* Новый Органон // Соч.: В 2-х т. М., 1977. Т. 1; *Беккариа Ч.* О преступлениях и наказаниях. М., 1995; *Иеринг Р.* Юридическая техника / Пер. с нем. Ф.С. Шендорфа. СПб., 1905; *Монтескье Ш.Л.* О духе законов // Избранные произведения. М., 1955; *Бентам И.* Принципы законодательства. М., 1896; *Он же.* Тактика законодательных собраний. М., 1907; *Цветаев Л.А.* Начертание теории законов. М., 1816; *Петражицкий Л.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907; *Васьковский Е.В.* Руководство к толкованию и применению законов. М., 1913), так и в современных отраслевых научных исследованиях (см., например: Титова Л.Г. Технология власти. Ярославль, 2004; *Смирнова А.Ю.* Политические процессы и технологии в избирательных кампаниях 1996-2004 гг. как объективная реальность современной России: Дис.... канд. полит. наук. Кострома, 2004; *Руденко Л.Д.* Технология социальной работы. Ярославль, 2004; Технологии социальной работы / Под ред. Е.И. Холостовой. М. 2001; *Стефанов Н.* Общественные науки и социальная технология. М., 1976; *Марков М.* Технология и эффективность социального управления. М., 1982; *Селевко Г.К.* Современные образовательные технологии. М., 1998).

[146] Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1989. С. 1341.

[147] Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998. С. 1322.

необходимых для превращения предмета труда в продукт, и сам процесс, соответствующий описанной методике; в) сферу деятельности человека вместе с совокупностью знаний, обеспечивающих ее; г) общую характеристику деятельности, типичной для того или иного социума; д) особый тип мироотношения, присущий индустриальной и постиндустриальной эпохам[148].

Понятие «технология» появилось в начале XIX в. и определялось как наука, показывающая способы, которыми разнообразные произведения природы обрабатываются, приготавливаются и делаются товарами, и основательно объясняющие явления, при таком обрабатывании усматриваемые[149]. Подробный генезис смысловой нагрузки данного термина широко представлен в работе В.Н.Карташова и С.В.Бахвалова[150].

В той же работе приведены определения избирательной и политической технологий, применены философский и социологический подходы к данному явлению и т.п.[151]

Между тем, в этой связи не каждый обще- или частно-научный подход представляется нам перспективным, научно и практически оправданным в целях уяснения сущности конкретной разновидности юридической технологии. Поэтому, прежде чем

[148] См.: Современный философский словарь / Под ред. В.Е. Кемерова. М., 1998. С. 928.

[149] См.: Технология. СПб., 1817. С. 1.

[150] См.: *Карташов В.Н., Бахвалов С.В.* Законодательная технология субъектов Российской Федерации. - Ярославль, 2010. - С.59 и сл. См., также: См., например: *Ленк Х.* Размышления о современной технике / Пер. с нем. под ред. В.С. Степина. М., 1996. С. 61; Философия науки и техники: Учеб. пособие. / В.С. Степин, В.Г. Горохов, М.А. Розов. М., 1995. С. 298; Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е. Андреевского. СПб., 1891. Т. 3. С. 355. См.: *Бэкон Ф.* Новый Органон // Соч.: В 2-х т. М., 1977. Т. 1; *Беккариа Ч.* О преступлениях и наказаниях. М., 1995; *Иеринг Р.* Юридическая техника / Пер. с нем. Ф.С. Шендорфа. СПб., 1905; *Монтескье Ш.Л.* О духе законов // Избранные произведения. М., 1955; *Бентам И.* Принципы законодательства. М., 1896; *Он же.* Тактика законодательных собраний. М., 1907; *Цветаев Л.А.* Начертание теории законов. М., 1816; *Петражицкий Л.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907; *Васьковский Е.В.* Руководство к толкованию и применению законов. М., 1913.

[151] См. подробнее: *Титова Л.Г.* Технология власти. Ярославль, 2004; *Смирнова А.Ю.* Политические процессы и технологии в избирательных кампаниях 1996-2004 гг. как объективная реальность современной России: Дис.... канд. полит. наук. Кострома, 2004; *Руденко Л.Д.* Технология социальной работы. Ярославль, 2004; Технологии социальной работы / Под ред. Е.И. Холостовой. М. 2001; *Стефанов Н.* Общественные науки и социальная технология. М., 1976; *Марков М.* Технология и эффективность социального управления. М., 1982; *Селевко Г.К.* Современные образовательные технологии. М., 1998; *Судакова С.В.* Технология предупреждения юридических конфликтов: Дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2004.

переходить к пониманию технологии (и, собственно «юридической технологии») в праве сделаем некоторое отступление.

Мы, в частности, полагаем, что для той или иной разновидности юридической практики в части определения ее «технологического элемента» следует избирать различные группы подходов к общему определению понятия «технология». В отношении, например, координационной юридической практики, такой подход будет плодотворным с позиций экономики, социологии и наук об информации.

В экономической и смежных науках под технологией понимается любое средство, с помощью которого входящие в производство элементы преобразуются в выходящие; она охватывает машины, механизмы, инструменты, навыки и знания; это любое средство преобразования исходных материалов, будь то люди, информация или физические материалы - для получения желаемых услуг или продукции[152].

Так, например, С.А. Бреусенко под банковскими технологиями понимает создание банком системы производства и доставки банковского продукта целевой аудитории для удовлетворения ее потребностей[153] («продуктовый» подход).

Вообще, анализируя самые разнообразные авторские позиции можно смело сделать вывод об универсальной применимости термина «технология» к любой сфере человеческой деятельности - производственной, торговой, предметно-финансовой, медицинской, политической, военной, образовательной и др. Технология не просто связана с миром социального, а непо-

[152] См.: *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. - М.: Норма, 1992. - С. 109; *Атаманчук Г.В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. - М.: Экономика, 2000. - С. 121; *Карпичев В.С., Яценко Л.И.* Технологии социального управления // Социальное управление: Курс лекций. - М.: РАГС, 2000. - С. 292 - 303; *Коробов В.Б.* Социальные технологии и государственное управление. - М.: Академия управления МВД России, 2001. - С. 206; *Марков М.* Технология и эффективность социального управления. - М.: Норма, 1983. - С. 202; *Тощенко Ж.Т.* Социология. Общий курс. 2-е изд., доп. и перераб. - М.: Прометей, 2001. - С. 29; *Чиркин В.Е.* Государственное управление. - М., 2001. - С. 111. и др.

[153] См.: *Бреусенко С.А.* Построение и структурные элементы банковской технологии // Банковские технологии. 2003. N 9 (93). - С. 10. См. также: *Иванов А.А., Перцовский Н.М.* Современные банковские технологии и перспективы их внедрения в России: Учеб. пособие. - М., 2000. - С. 36; *Петровский А.И., Кулябичев А.Ю., Мухин С.В.* Банковские технологии. Ч. 1. Управление денежными доходами и расходами коммерческих банков. Учеб. пособие. - М., 1998. - С. 63; *Мазур С.Ф.* Уголовно-правовая охрана экономической деятельности. - М., 1998. - С. 11, 44 и др.

средственно вплетена в него, поскольку социальное как специфическое качество общества исторически возникает, развивается, совершенствуется и функционирует только в результате и в процессе активной человеческой деятельности, направленной на окружающий природный и социальный мир.

Особое внимание в последние десятилетия уделяется социальной технологии, квалифицируемой в современной науке как одно из самых эффективных средств решения актуальных общественных проблем[154]. Впрочем, и у социологов нет единства мнений по поводу определения технологии.

Так, социальная технология при этом рассматривается как способ организации и упорядочения целесообразной практической деятельности, совокупность приемов, направленных на определение или преобразование (изменение состояния) социального объекта, достижение заданного результата специфическими социальными средствами[155], как алгоритм, процедура осуществления действия в различных областях социальной практики[156]; как совокупность способов циклической целевой деятельности, направленной на изменение состояния социального объекта (социума, социального института, личности), осуществление наперед заданных результатов; система методов и методик выполнения и использования скрытых потенциалов социальной системы в соответствии с целями ее развития, социальными нормативами и стандартами[157] и т.д.[158]

Специфическое место социальной технологии определяется тем, что она имеет вполне определенную предметную область и сферу применимости, а именно социальные явления и процессы. Роль же ее обусловлена тем, что она позволяет оказывать целенаправленное и активное, главным образом управленческое, воз-

[154] См.: Толковый словарь по социальным технологиям. 500 терминов. - М., 1994. - С. 220.

[155] См.: *Тощенко Ж.Т.* Социология. Общий курс. 2-е изд., доп. и перераб. - М.: Прометей, 2001. - С. 455.

[156] См.: Социальный менеджмент: Учебник / Под ред. Д.В. Валового. - М., 2000. - С. 378.

[157] См.: *Карпичев В.С., Яценко Л.И.* Технологии социального управления // Социальное управление: Курс лекций. - М.: РАГС, 2000. - С. 298.

[158] См.: *Коробов В.Б.* Технологии социального управления: Лекция. - М.: Академия управления МВД России, 2002. - С. 5-6; *Тощенко Ж.Т.* Социология. Общий курс. 2-е изд., доп. и перераб. - М., 2001. - С. 458-459; *Бабосов Е.М.* Прикладная социология: Учеб. пособие. - Минск: ТетраСистемс, 2000. - С. 401; *Тощенко Ж.Т.* Социология. Общий курс. - С. 458 - 459.

действие на социальные объекты, вскрывать в них скрытые потенции и резервы их развития и совершенствования, определять пути и способы достижения желаемого социального результата. Специфика социальных технологий определяется особенностями человеческой деятельности в социальной организации[159].

Управленческая технология (а координационная технология является не только юридической, но и, во многом, организационно-управленческой) является важнейшей разновидностью социальной технологии. Виды управленческих технологий дифференцируются по различным критериям: по содержанию и природе процессов технологии подготовки, принятия и реализации управленческих решений подразделяются на следующие виды: организационные; информационные; коммуникационные (технологии делового общения); мотивационные; по степени (масштабам) охвата групп операций (на уровне этапов, стадий, полного цикла управления) различают технологии частные (детальные, специализированные) и общие (укрупненные, агрегированные)[160]; в зависимости от проблем социальной организации, решение которых представляется в данной ситуации наиболее актуальным (конфликтологические, оптимизации социально-психологического климата, стимулирования социально-политической или производственной активности, демократизации взаимоотношений, адаптации к новым условиям, развития обратных связей и т.п.); по объектам управленческого воздействия (институциональные, организационные, групповые, личностные); по направленности задач, которые выполняют органы управления (стабилизационные, инновационные); по характеру управленческого воздействия («жесткие», «мягкие», эволюционные, революционные, прямого или косвенного действия); по масштабам реализации (мега-, мезо- и микротехнологии); по специфике субъекта управления, осуществляющего проектирование и внедрение социальной технологии (технологии государственного или делового управления)[161].

[159] См.: *Коробов В.Б.* Социальные технологии и государственное управление. - М.: Академия управления МВД России, 2001. - С. 10.

[160] См.: *Колесников Ю.В.* Технологии социальных решений // Социальное управление: Курс лекций. - М.: РАГС, 2000. - С. 314 - 335, 332.

[161] См.: *Колесников Ю.В.* Социальные технологии // Социальное управление: Курс лекций. - М.: РАГС, 2000. - С. 297 - 298; *Колесников Ю.В.* Технологии социальных решений. - С. 314 - 335, 332; *Коробов В.Б.* Социальные технологии и государственное управление. - С. 34 - 35.

В.Б. Коробов верно указывает, что решение социальных проблем - задача комплексная, требующая интеграции усилий различных отраслей науки вкупе с ресурсным (финансовым, экономическим, правовым, политическим, организационным) обеспечением. Роль системных социальных, в том числе управленческих, технологий при этом ключевая. Она сводится к выработке комплексной (целостной) социотехнологической модели развития социальной системы, которая способствовала бы оптимизации социальной организации, социальных отношений. Такая модель должна вести к получению синергетического, мультиплексного (М. Марков) эффекта, выражающегося в повышении качества жизни населения, инициации социальной активности, обновлении той или иной сферы жизнедеятельности общества, снятии или минимизации социальной напряженности, уровня отчуждения и т.д.[162]

Управленческий статус социальных технологий не означает, что социотехнологическая проблематика редуцируема только к собственно технологиям управленческой деятельности. Конечно, процессы проектирования и внедрения технологий вплетены в управленческий процесс, соответствуют логике управленческого цикла. В этом смысле сама социальная технология предстает в виде системы, отличающейся внутренней дифференциацией уровней и элементов: а) технологии подготовки управленческих решений (диагностика, анализ, прогнозирование; б) технологии принятия управленческих решений (целеполагание, проектирование, планирование, программирование, моделирование); в) технологии реализации решений (экспериментирование, инноватика, консультирование). Социальная технология объективно работает на повышение рационализации управленческого труда, совершенствование управленческой деятельности, процессов анализа и обоснования решений[163].

Не меньший разнобой мнений наблюдается и в среде специалистов в области информационных технологий.

Так, Е.И. Боброва пишет: «В широком значении информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) - это использование вычислительной техники и телекоммуникационных

[162] См.: *Коробов В.Б.* Технологии социального управления. - С. 27 - 41.

[163] *Доценко Ю.В.* Федеральные целевые программы «Развитие судебной системы России» как технологии программно-целевого проектирования» // Администратор суда, 2007, N 3. - С. 10.

средств для реализации информационных процессов с целью оперативной и эффективной работы с информацией на законных основаниях. В производственном аспекте ИКТ - это совокупность технологических процессов, реализованных на базе программно-технических средств, информационных и кадровых ресурсов, интегрированных для поиска, сбора, создания, обработки, хранения, распространения информации и предоставления продуктов и услуг для удовлетворения информационных потребностей»[164]. Согласно определению ЮНЕСКО информационная технология - это комплекс взаимосвязанных, научных, технологических, инженерных дисциплин, изучающих методы эффективной организации труда людей, занятых обработкой и хранением информации; вычислительную технику и методы организации и взаимодействия с людьми и производственным оборудованием, их практические приложения, а также связанные со всем этим социальные, экономические и культурные проблемы (технические, кибернетические, интеллектуальные)»[165]. Ю.Л. Дяблова считает, что «под информационными технологиями следует понимать систему научных положений и основанных на них рекомендаций по практическому использованию технических средств в процессе целенаправленной деятельности по поиску, сбору, хранению, обработке, предоставлению и распространению информации для повышения эффективности данной деятельности», подчеркнув, что предварительное расследование и доказывание представляют собой процессы, на различных этапах которых могут быть реализованы информационные технологии[166]. Не

[164] *Боброва Е.И.* Информационно-коммуникационные технологии в деятельности библиотеки вуза: Дис.... канд. пед. наук: 05.25.03. - Кемерово, 2007. - С. 12.

[165] *Дозорцев В.А.* Вопросы информации в Гражданском кодексе Российской Федерации // Научно-техническая информация. Сер. 1. 1998. N 3. - С. 45.

[166] *Дяблова Ю.Л.* О гносеологической сущности информационных технологий // Воронежские криминалистические чтения: Сб. науч. трудов. Вып. 9 / Под ред. О.Я. Баева. -Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. - С. 136 - 148. См. также: *Бирюков В.В.* Научные и практические основы использования компьютерных технологий для фиксации криминалистически значимой информации: Монография. - Луганск, РИО ЛАВД, 2002. - С. 97-98; *Краснова Л.Б.* Использование категории «информационная технология» в криминалистике // Воронежские криминалистические чтения. Вып. 9. С. 196 - 202; *Куняев Н.Н.* О развитии правового регулирования в области использования информационно-коммуникационных технологий // Юридический мир. 2010. N 7. - С. 22 - 25; *Перевертень В.А.* Историческое исследование в свете понятия и классификации информационных технологий // Информационный бюллетень Ассоциации «История и Компьютер». 1999. Июль. - С. 121.

едины в своем мнении и составители словарей, энциклопедий, другой справочной литературы по теории информации[167]. Да и законодатель в этой части не всегда последователен в своей позиции[168].

Неоднозначно понятие «технологии» и в праве, причем как среди теоретиков, так и в среде сугубых практиков.

Т.Я. Хабриева, например, заняла, на наш взгляд, несколько непоследовательную позицию и сначала определила понятие юридических технологий как систему научно обоснованных приемов, способов и других правовых инструментов, а также процедур их использования, которые позволяют оптимально применять необходимые ресурсы (финансовые, организационные, кадровые и т.д.) в целях обеспечения действенности юридических решений[169]. Затем, в совместной с Н.А. Власенко работе, она уже указывает, что юридическая технология - «порядок применения и использования методов и приемов по подготовке и принятию юридического решения, которое здесь понимается как итог, результат юридической деятельности, осуществленной в соответствии с принципами и приемами технологических операций[170]. Далее соавторы пишут, что юридическая деятельность и юридическая технология соотносятся между собой как форма и содержание (поступки, операции и т.п.)[171], а потом и вовсе сводят технологию к деятельности[172].

[167] См.: Glossary Commander: служба тематических электронных словарей // URL: http://www.glossary.ru.; Российская энциклопедия по охране труда: В 3 т. М., 2007.; *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М., 2007.; Социология: Энциклопедия. М., 2003.

[168] См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3448.; Решение Экономического совета СНГ «О проекте Стратегии сотрудничества государств - участников СНГ в сфере информатизации и проекте Плана действий по реализации Стратегии сотрудничества государств - участников СНГ в сфере информатизации на период до 2010 года» (Москва, 30.06.2006) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

[169] См.: *Кичигин Н.В., Егорова Н.Е., Иванюк О.А.* Третья Международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции на тему «Эффективность законодательства и современные юридические технологии» // Журнал российского права, 2008, № 7. - С. 22.

[170] См.: Юридическая техника. Учебное пособие / Под ред.Хабриевой Т.Я., Власенко Н.А. - М., 2010. Изд-во «Эксмо», - С. 25-26.

[171] См.: там же. - С. 27.

[172] См.: там же. - С. 28.

По-разному понимается «технология» в судейской среде. Например, авторы Справки по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции пишут, что «суммируя общее мнение судей субъектов РФ, под термином «ювенальные технологии» понимается применение общепризнанных принципов и норм международного права в судопроизводстве по делам о преступлениях несовершеннолетних в рамках действующего российского уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, а также законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав... Под ювенальными технологиями понимается особая организация правосудия в отношении несовершеннолетних в конфликте с уголовным законом, основанная на всестороннем знании возрастных особенностей несовершеннолетних, применение специальных восстановительных программ (методов, способов), устраняющих дальнейшее возможное противоправное поведение несовершеннолетнего»[173]. Н.В. Витрук указывает, что конституционно-правовая технология представляет собой систему методов, способов, средств эффективного и рационального конструирования институтов конституционного права[174]. Ценность использования правовой технологии[175] состоит в том, что она содержит в своем теоретико-методологическом арсенале полный набор инструментов, способных обеспечить рационализацию конституционно-контрольной деятельности и тем самым вывести процесс исполнения решений Конституционного Суда на более высокий уровень[176].

В.Н. Карташов и С.В. Бахвалов приводят в той же совместной работе, наверное, самую широкую «подборку» мнений на

[173] Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции // Вопросы ювенальной юстиции. 2010. № 4. С. 18-22.

[174] См.: Витрук Н.В. Форум: исполнение решений конституционных судов // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. - С. 40-42.

[175] Обоснование термина см.: *Черненко А.К.* Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск, 2004. - С. 175

[176] См.: *Нечаева Ж.В.* Эффективность исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. - Новосибирск, 2008. - С. 106-142

этот счет[177]. Нас, однако, в целях настоящей работы, больше интересуют выводы, к которым пришли сами указанные авторы.

В частности, они отмечают, что многие дефиниции носят слишком абстрактный, общий характер, не позволяя выделить существенные признаки и элементы предмета исследования. Почти все авторы сходятся во мнении, что юридическая технология - это процесс активной юридической деятельности компетентных субъектов, содержание которого составляет целесообразное изменение и преобразование разнообразных сфер жизнедеятельности общества с помощью юридических средств и методов. В дефинициях не решен вопрос с определением результатов, которые необходимо получить от технологии как сознательной и целенаправленной деятельности. Юридическая технология тесно связана с юридической техникой, при этом подавляющее большинство авторов используют эти слова в качестве синонимов, т.е. отождествляют два относительно самостоятельных феномена, хотя их взаимосвязь следует рассматривать через категории «часть» и «целое», где техника является одной из частей технологии. Юридическая технология, как и любая технология, имеет сложные структурные и функциональные элементы и связи, что обусловлено, с одной стороны, ее влиянием на все сферы жизнедеятельности в правовом пространстве общества, а с другой - сама технология частично формализована в действующих правовых актах. В процессуальном плане юридическая технология представляет собой систему этапов, стадий, фаз, процедур. Юридическая технология осуществляется в кон-

[177] См., например: *Власенко Н.А.* Законодательная технология: теория, опыт, правила. - Иркутск, 2001. - С. 7-8; *Алексеев С.С.* Общая теория права: Курс лекций в 2 т. - М., 1982. Т. 2. - С. 268; *Аверьянова Т.В., Белкин Р.С., Корухов Ю.Г., Россинская Е.Р.* Криминалистика: Учебник для вузов / Под ред. Р.С. Белкина. - М. 2003. - С. 129. См. также: Криминалистика: Учебник / Отв. ред. Н.П. Яблоков. - М., 2005. Ч. 2 и 3. - С. 121; *Лазарев В.В.* Техника учета решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. статей: В 2 т. / Под ред. В.М. Баранова. - Н.Новгород, 2001. Т. 1. - С. 47; *Черненко А.К.* Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. - Новосибирск, 2004. - С. 178 и след; *Баранов В.М.* Предисловие // Проблемы юридической техники: Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. - Н.Новгород, 2000. - С. 13; *Судакова С.В.* Технология предупреждения юридических конфликтов. - С. 8, 15; например: *Исаева Л.А.* Понятие и особенности юридической технологии // Юриспруденция в системе российской и мировой науки: опыт, проблемы и перспективы: Материалы Международного симпозиума. - Владимир, 2008. - С. 29; *Миронов А.Н.* К вопросу о понятии и элементах юридической технологии // Юридическая техника. 2007. № 1. - С. 44-47.

кретно-исторических (политических, экономических, религиозных, юридических, социальных, культурных, технических и др.) условиях развития общества. Последние выступают в качестве детерминирующих ее (технологию) факторов[178]. Главное в том, что В.Н.Карташов и С.В. Бахвалов последовательно доказали три наиболее важных методологических момента. Во-первых, термин «юридическая технология» наполнен важнейшим теоретическим и актуальным практическим содержанием, и его применение целесообразно и оправданно. Во-вторых, юридическая технология и юридическая техника - различные понятия, соотносящиеся между собой как целое и часть. В-третьих, названные авторы сконструировали понятие законодательной технологии, пригодное в качестве рабочей конструкции и при определении КЮТ.

В частности, по их мнению, законодательная технология - это «основанная на соответствующих принципах, планах и прогнозах (стратегия) система мыслительных и внешнеактуализированных юридических действий и операций компетентных органов субъекта РФ, связанная с подготовкой, принятием, оформлением, обнародованием и т.п. качественных и эффективных законов, в ходе которой оптимально используются необходимые ресурсы (людские, материальные, финансовые, трудовые и т.п.), средства (техника), приемы, способы, методы и правила (тактика), процессуальные формы (стадии, производства, режимы) и конкретные виды контроля и надзора за законодательной деятельностью ее участников»[179]. Развивая идеи проф.Карташова С.В. Бахвалов еще ранее определял любую юридическую технологию как «сложную, осуществляемую в конкретно-исторических условиях и в установленном порядке (процедуре) юридическую деятельность по формированию устойчивой правовой системы путем подготовки, принятия, обнародования разнообразных правовых решений (актов) с помощью научно обоснованного комплекса принципов, средств, приемов и правил, в соответствии с принятыми планами и имеющимися прогнозами»[180].

[178] См.: *Карташов В.Н., Бахвалов С.В.* Указ.соч., - С. 75-77.

[179] См.: *Карташов В.Н., Бахвалов С.В.* Указ.соч., - С. 83.

[180] *Бахвалов С.В.* Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии). Автореф.канд.дисс. - Н.Новгород, 2006. - С. 7,13. См., также: *Карташов В.Н., Бахвалов С.В.* Указ. соч., - С. 45.

Из этих методологически верных установок нам представляется необходимым исходить в дальнейшем.

Мы полагаем КЮТ полноценной разновидностью юридической технологии и определяем ее как *объективно необходимую*, основанную на соответствующих принципах, планах и прогнозах (стратегия) систему мыслительных и внешнеактуализированных юридических *и фактических* действий и операций компетентных *и уполномоченных ими* органов, *связанную с установлением наиболее целесообразного соотношения между различными видами юридической деятельности*, в ходе которой наиболее оптимально используются необходимые ресурсы (людские, материальные, финансовые, трудовые и т.п.), средства (техника), приемы, способы, методы и правила (тактика), процессуальные формы (стадии, производства, режимы, *иные устойчивые формы координационного регулирования*) и конкретные виды контроля и надзора *за координационной деятельностью ее участников, в целях получения общественно-полезных результатов*.

Помимо тех признаков, которые имманентно присущи любой юридической технологии, нам представляется необходимым уточнить некоторые моменты.

Во-первых, КЮТ, наверное, в наибольшей степени, чем другие разновидности юридических технологий, восприняла в себя черты, характерные для таких разновидностей социальной технологии как управленческая и информационная.

Во-вторых, для КЮТ свойственна объективная необходимость ее существования в силу объективной необходимости самой рассогласованности юридической деятельности разнообразных субъектов права.

В-третьих, речь должна идти не только о юридических, но и о фактических действиях и операциях, причем не только компетентных органов, но и иных уполномоченных ими на то субъектов.

В-четвертых, данная система действий и операций связана с установлением наиболее целесообразного соотношения между различными видами юридической деятельности. Таким образом, КЮТ - своего рода «ядро», первооснова координационной юридической практики.

В-пятых, во второй главе работы среди традиционных процессуальных форм (стадий, производств, режимов) мы выделим также иные устойчивые формы координационного регулирова-

ния, которые пока не обладают всеми признаками традиционных процессуальных форм.

Наконец, в-шестых, мы настаиваем на включении в определение любой юридической технологии указания на получение общественно-полезных результатов как на ее конечную цель.

Некоторых из указанных положений мы касались выше, другие будут исследованы и доказаны нами в дальнейшем.

Как отмечалось выше, КЮТ (так же как и сама КЮП) является системой. «Системность представляет собой всеобщее, неотъемлемое свойство материи, ее атрибут. Будучи характерной чертой материальной действительности, системность фиксирует преобладание в мире организованности над хаотичными изменениями»[181]. Общепризнанно, что любая система - это комплекс взаимодействующих элементов. В понимании того, что такое система, решающую роль играет элемент. Наряду с представлениями об элементах в представление о любой системе входит и представление о ее структуре. В самом общем виде, структура (лат. structura - строение) - это совокупность устойчивых отношений и связей между элементами. Под структурой обычно понимают строение и внутреннюю форму организации системы, выступающую как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами[182]. Так, Блауберг и Юдин определяют структуру как «наличие связей между элементами и появление в целостной системе новых свойств, не присущих элементам в отдельности»[183]. Кроме того, как отмечают авторы, «связь, целостность и обусловленная ими устойчивая структура - таковы отличительные признаки любой системы»[184]. «Структура, - отмечал Д.А. Керимов, - каркас (скелет), при помощи которого организуется, упорядочивается содержание данного явления»[185]. Психологи под структурой деятельности обычно понимают «целостное единство компонентов (предметных, психологических, физиологических) и их всесторонних связей, которые реализуют деятельность»[186]. В

[181] *Алексеев П.В., Панин А.В.* Философия. Учебник. - М.,1997. - С. 380.

[182] Философский словарь. - М.,1975. - С. 395.

[183] *Блауберг И.В., Юдин Э.Г.* Становление и сущность системного подхода. - М., 1973. - С. 177.

[184] Там же. См. также: *Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г.* Системный подход в современной науке //Проблемы методологии системного исследования.- М., 1970. - С. 7-11.

[185] *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. - М., 1972. - С. 313.

[186] *Мерлин В.С.* Очерк интегрального исследования индивидуальности - М., 1986. - С. 29.

ней выделяются, следовательно, два компонента - строение, совокупность элементов и система отношений между ними. Структурность, в этом смысле, представляет собой внутреннюю расчлененность материального бытия. Структурное многообразие является способом существования материи. Любая область материальной действительности образуется из ряда специфических структурных уровней, которые находятся не в беспорядочном их «наборе» в составе той или иной области действительности, но в определенной связи, упорядоченности[187]. Основная функция структуры в организуемой ею системе заключается в том, чтобы обеспечить системе внутреннюю прочность, устойчивость, высокую степень сопряженности всех ее компонентов, ее способность противостоять внешней среде в качестве самостоятельного, не растворяющегося в ней и так или иначе противостоящего среде образования[188].

Кроме того, с точки зрения, как философии, так и психологии, «всякая деятельность (а, значит, и практика - А.М.) характеризуется определенной структурой, то есть специфическим набором действий и последовательностью их осуществления»[189]. Юридическая практика вообще и координационная практика в частности - не исключения. Структура КЮТ - это такое ее строение, расположение основных элементов и связей, которое обеспечивает ее целостность, сохранение основных свойств и функций при воздействии на нее тех или иных факторов общественной жизни. Естественно, что одни малосущественны, другие же, напротив, существенны и закономерны. Поэтому по своей значимости для системы конкретные связи ее отдельных элементов неодинаковы; структура, прежде всего, - это закономерные связи элементов, среди которых особое значение имеют связи интегрирующие[190]. В философии долгое время дискутировался вопрос: чем определяется качество системы - элементами или структурой? Научно-философский подход к качеству систем выявляет их зависимость от структур, однако, большинство исследователей тем не менее полагают, что первенствующее значение принадлежит элементам. Элементы определяют сам характер связи внутри системы, то есть природа, расположение, количество, значимость

[187] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ.соч. - С. 383-384.

[188] См.: *Карташов В.Н.* Профессиональная юридическая деятельность (вопросы теории и практики).- Ярославль. 1992. - С. 9.

[189] *Леонтьев А.Н.* Деятельность. Сознание. Личность. - М., 1975., - С. 107

[190] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ.соч., - С. 385.

и другие свойства элементов обусловливают способ (структуру) их взаимосвязи. Элементы выступают материальным носителем связей и отношений, составляющих структуру системы.

Таким образом, качество системы определяется, во-первых, элементами (их природой, свойствами, количеством и т.п.) и, во-вторых, структурой, то есть их связью, взаимодействием. Системы, в таком случае, представляют собой единство элементов и структуры[191]. Для целей настоящей работы нас, следовательно, должна интересовать не структура КЮТ сама по себе как отвлеченное понятие, а, в большей степени, конкретные элементы структуры и их взаимосвязи.

Из определения, предложенного В.Н. Карташовым и С.В. Бахваловым усматриваются не только сущностные признаки юридической технологии, но и ее элементы, самоорганизованные в систему.

Исходя из своего понимания юридической технологии различные авторы включают в перечень ее элементов различные же компоненты; об этом мы уже говорили выше.

Нам же наиболее приемлемым представляется видение названной проблемы В.Н. Карташовым.

В частности, в состав юридической технологии проф.Карташов включает: «а) систему соответствующих средств (юридическую технику); б) систему приемов, способов и методов оптимальной юридической деятельности (в нашем случае - координационной - А.М.), то есть тактику; в) научно обоснованные принципы, долгосрочные планы, прогнозы и методы деятельности (юридическую стратегию); г) сами действия и операции по разработке, принятию и обнародованию (опубликованию) правовых решений (актов); д) процессуальные формы деятельности (юридические стадии, производства и режимы); е) показатели, характеризующие качество и эффективность юридической деятельности, а также временные, финансовые и иные затраты на эту деятельность; ж) соответствующие виды, формы, средства и методы контроля и надзора за законностью, качеством и эффективностью принимаемых юридических решений (актов)»[192].

[191] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ.соч., - С. 387.

[192] *Карташов В.Н.* Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. - Н.Новгород, 2000. - С. 22.

ГЛАВА 2 ВОЗМОЖНОСТИ СОВРЕМЕННОГО АНАЛИЗА ПРОБЛЕМ ЮРИДИЧЕСКО КООРДИНАЦИИ

2.1. Функциональный анализ координации в праве

В философии и частных науках понятие «функция» употребляется в самых различных значениях. Так, философские словари понимают под функцией (functio - исполнение, совершение) внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений[1] либо, применительно к философско-социологической характеристике категории, ту роль, которую какой-либо социальный институт выполняет относительно потребностей общественной системы более высокого уровня организации или интересов составляющих ее классов, социальных групп и индивидов, а также зависимость, наблюдаемую между различными социальными явлениями и процессами в рамках данной общественной системы[2]. Этимологическому подходу свойственно понимание под «функцией» деятельности, круга деятельности, работы, исполнения и т.п.[3]

Вообще, понятие функции было введено в научный оборот известным математиком Г.В. Лейбницем еще на рубеже XVII-XVIII веков. Изначально это понятие употреблялось только в математике и выражало зависимость одной переменной величины от другой, то есть такую зависимость, при которой изменение одной величины влечет определенное изменение и другой величины. Впоследствии происходит социологизация данного понятия и уже в начале XX века некоторые ученые упоминают о функциях в социологическом и государственно-правовом значении[4]. Здесь термин использовался для характеристики социальной роли государства и права. В начале XX века эта категория уже достаточно широко использовалась в работах Л. Дюги[5], Н.М. Коркунова[6], К. Реннера[7] и некоторых других авторов.

[1] См.: Философский словарь. - М., 1975. - С. 448.

[2] См.: Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. - С. 751.

[3] Словарь иностранных слов. - М., 1954. - С. 755; *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. - М., 1986. - С. 746; Советский энциклопедический словарь. - М., 1980. - С. 1449.

[4] См.: *Паршин А.* Что такое государство? Научное исследование природы государства. - СПб., 1907. - С. 28.

[5] См.: *Дюги Л.* Общие преобразования гражданского права. - М., 1919. - С. 29.

[6] См.: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. - СПб., 1909. - С. 161.

[7] См.: *Реннер К.* Социальная функция права. - М., 1923. - С. 39.

В юридической науке термин «функция» нередко и сегодня употребляется для характеристики социальной роли государства и права[8], либо их социального назначения[9]. Сам термин «функция» многозначен. Он приемлем для характеристики любых динамических структур. Однако, в любом случае, с функцией связывается направленное избирательное воздействие системы (структуры, целого) на определенные стороны внешней среды.

Именно таким образом сформулировано общее определение функции предмета (явления) в отечественной философской литературе. «Под функциями предмета, вещества или явления, - пишет В.П. Тугаринов, - мы разумеем формы их воздействия на другие предметы, вещества и явления. Функциональный подход состоит в том, что исследователь отвлекается от конкретного носителя исследуемых функций, от их субстрата, чтобы изучить эти функции как таковые»[10].

При анализе любых явлений природы или общества, прежде всего, возникает вопрос, что представляет собой данное явление в целом, а потом уже исследуются его отдельные стороны, особенности, характер, специфика развития и так далее. Поэтому прежде чем приступить к исследованию отдельных функций КЮП, необходимо предложить общее определение функции права.

К сожалению, как справедливо отмечают Т.Н. Радько и А.В. Толстик, в юридической литературе «до настоящего времени нет единого взгляда на понятие функции права, что, в известной мере, отрицательно сказывается на их исследованиях, так как отсутствие четкого научного понятия всегда усложняет познание исследуемого объекта»[11].

[8] См.: Теория государства и права. Учебник. Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999. - С. 252.

[9] См.: *Самощенко И.С.* Правовые формы осуществления функций Советского государства. // О научном единстве проблем общей теории права и трудового права: Тр.ВЮЗИ. - М., 1978. Т.56. - С. 21.

[10] *Тугаринов В.П.* Философия сознания (Современные вопросы). - М., 1971. - С. 58.

[11] *Радько Т.Н., Толстик В.А.* Функции права. - Н. Новгород, 1995. - С. 19. Характерно, что той же точки зрения придерживаются и авторы работ, увидевших свет в 2000-е года. См., например: *Новиков М.В.* К вопросу о понятии функций права // Актуальные проблемы юриспруденции /Сб. научн. Тр. Вып.4. - Владимир, 2003. - С. 121-130.; *Пожарский Д.В.* Особенности выработки понятий «функции права» в отечественной юридической науке // Актуальные проблемы юриспруденции /Сб. научн. Тр. Вып.4. - Владимир, 2003. // Актуальные проблемы юриспруденции /Сб. научн. Тр. Вып.4. - Владимир, 2003. - С. 133-135.

В подавляющем большинстве работ ученых - юристов отмечается, что при определении функции права необходимо исходить из двух главных моментов.

Во-первых, функции права - есть направления его воздействия на сознание и поведение людей, на разнообразные сферы общественной жизни. Указанное положение является в достаточной степени общепризнанным, полностью согласующимся как с философским, так и с этимологическим подходом к определению данного понятия, о чем уже говорилось выше.

Во-вторых, функции права должны выражать его сущность, социально-правовое назначение и роль в правовой системе общества. Здесь вопрос стоит несколько сложнее.

Так, С.С. Алексеев пишет, что под функциями права следует понимать направление правового воздействия, выражающее роль права в организации (упорядочивании) общественных отношений[12]. Т.Н. Радько и В.А. Толстик считают, что «функции права можно определить как обусловленное социальным назначением направления правового воздействия на общественные отношения»[13].

На наш взгляд, вряд ли правильно определять функции права только лишь через основные направления его воздействия на общественные отношения. Тогда возможен вывод, что неосновные направления действия права вообще не могут рассматриваться в связи с его функционированием. В социологических исследованиях проводится четкое разграничение основных и неосновных, постоянных и временных, явных и скрытых (латентных) функций. Юридическая наука призвана, в первую очередь исследовать основные функции, что сомнению не подлежит, но нет оснований и для ограниченной трактовки функциональных свойств и качеств не только права, но и правовой системы в целом[14].

Следовательно, более правильно к функциям права следует относить как основные, так и неосновные направления его воздействия на общественные отношения и под функциями права понимать определенные направления его воздействия на общественные отношения. На наш взгляд, принципиально важны-

[12] См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: Курс в 2 т. Т. 1. - М., 1981. - С. 191.

[13] *Радько Т.Н., Толстик В.А.* Указ.соч., - С. 28.

[14] См.: Правовая система социализма. В 2 кн. / Отв. ред. А.М. Васильев. Кн. 2: Функционирование и развитие - М., 1987. - С. 13.

ми также являются выводы Ф.Н. Фаткуллина, который считает, что функция права предполагает не любое, а лишь прогрессивное воздействие на общественные отношения[15]. Опираясь на предложенную модель М.Г. Баумова, например, определяет функции правовой культуры как «относительно обособленные прогрессивные направления воздействия правовой культуры на сознание и поведение людей, их коллективов и организаций, все сферы общественной и личной жизни, в которых проявляется ее сущность, социальная и специально-юридическая роль и назначение в механизме правового регулирования общественных отношений»[16].

В свою очередь, В.Н. Карташов, аккумулируя все достоинства разно-образных понятий, полагает, что под функциями следует понимать такие относительно обособленные направления предметного, однородного и прогрессивного воздействия системы права на реальную действительность, в которых проявляется его природа, содержание и форма, системные качества и т.п., творчески преобразующая роль, собственная и инструментальная ценность в жизнедеятельности людей, их коллективов и организаций, общества в целом[17].

В настоящей работе мы придерживаемся именно данного определения.

При понимании функции права как его социального назначения или направления правового воздействия отождествляются тесно взаимосвязанные, но вместе с тем несовпадающие категории, каждая из которых имеет собственное значение и выполняет определенную методологическую роль при определении понятия функции права.

Дело в том, что как социальное назначение, так и направления его воздействия на общественные отношения, взятые в отдельности, не исчерпывают собой понятия функции права. Если под функцией права понимать только его социальное назначение, то подобное понятие будет носить только общий характер. При понятии функции права только как направления правового воздействия на общественные отношения упускается из виду направляющий момент этого воздействия. В этой связи следует акцентировать внимание на нецелесообразность отождествления либо противопоставления направлений правового воздействия к социальному назначению и наоборот.

[15] См.: *Фаткуллин Ф.Н.* Проблемы теории государства и права. - Казань, 1987. - С. 205.

[16] *Баумова М.Г.* Функции правовой культуры. Автореф. канд. дисс. - Н.Новгород, 2005. - С. 7.

[17] См.: *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Текст лекций - Ярославль, 1995. - Ч. 1. - С. 89. *Он же*: Теория правовой системы общества В 2-х т. - Ярославль, 2005. - Т.1. - С. 205.

Понятие функции права должно охватывать одновременно как назначение права, так и вытекающее из этого направления его воздействие на общественные отношения. Поэтому, раскрывая содержание какой-либо функции права, необходимо постоянно иметь в виду связь назначения права с направлением его воздействия и наоборот - зависимость последних от назначения права. Собственно функции права - это реализация его социального назначения. Но здесь возникает закономерный вопрос: что же следует понимать под социальным назначением права и правовым воздействием?

Этот вопрос сложен и ответы на него неоднозначны. Социальное назначение права формируется из потребностей общественного развития. В соответствии с потребностями, социальными необходимостями общества создаются законы, направленные на закрепление определенных отношений, их регулирование или охрану. Причем то или иное назначение права выступает тем отчетливее, чем острее ощущается потребность именно в соответствующей его социальной роли - закрепить, защитить или направить развитие определенных общественных отношений. Упорядоченность общественных отношений, их системность и динамизм являются необходимыми условиями функционирования и развития общества. Поэтому социальное назначение права состоит в урегулировании, упорядочении общественных отношений, придании им должной стабильности, создании необходимых условий для реализации прав граждан и нормального существования гражданского общества в целом.

Проблема социального назначения права привлекает внимание философов и юристов столько же времени, сколько существует само право. Демосфен видел социальное назначение права в установлении порядка, которому должны следовать все люди. Цицерон усматривал социальное назначение права в том, что оно предписывает необходимые действия и запрещает нежелательные. Гуго Гроций считал, что право должно закреплять и

выражать моральные правила, предписывать справедливые действия. Пытались понять назначение права Гераклит, Эпикур, Сократ, Платон, Аристотель, Мильтон, Фома Аквинский, Руссо, Дидро, Кант, Гегель и другие мыслители. Представители марксизма полагали, что социальное назначение права заключается в том, что оно выступает в качестве классового регулятора общественных отношений. При этом назначение права они рассматривали в тесной связи с его сущностью. Подчеркивая классово-волевой характер права, они указали на материальный интерес, который лежит в основе государственной воли, составляющей сущность права, «экономические отношения каждого данного общества, - писал Ф. Энгельс, - проявляется, прежде всего, как интересы»[18]. Государственная воля, составляющая сущность права, по мнению представителей марксизма, имеет своим содержанием общие интересы господствующего класса, направленные на достижение определенных задач, в соответствии с которыми функцио-нирует право, отсюда делался вывод, что воля, выраженная в праве, самым существенным образом влияет на его назначение, то есть регулирование общественных отношений в соответствии с интересами правящего класса.

Положения марксизма относительно социального назначения права до недавнего времени были господствующими в юридической науке, воспринимались как непререкаемые догмы. Сегодня, вследствие происходящих в обществе перемен, в науке обозначились два основных подхода к данному учению. Сторонники первого стоят на позиции полного отрицания марксизма. Представители второго пытаются сохранить все то, что действительно является ценным, подлинно научным и практически значимым.

Действительно, со времен Маркса в жизни общества произошли существенные объективные изменения, которые привели к совершенно иной социальной структуре. Очевидно, что классовый подход и учение о классовой борьбе не применимы к обществу в котором нет явного деления на классы. С другой стороны, неразумно отрицать такие принципиальные положения марксизма, как материальная обусловленность права и его способность выступать в качестве регулятора общественных отношений.

[18] *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. В 30 томах. - Т. 18. - М., 1961 - С. 271.

«Правовое воздействие» представляет собой такую категорию, которая характеризует пути, формы, способы влияния права на общественные отношения. Здесь мы ведем речь о реализации правовых принципов, установлений, запретов, предписаний и норм в общественной жизни, деятельности государства, его органов, общественных объединений и граждан. Следовательно, правовое воздействие - наиболее существенный компонент функции права, оно является своего рода ответом права на потребности общественного развития, результатом законодательной политики, которая концентрирует эти потребности и трансформирует их в позитивное право.

Раскрывая понятие «функция права», следует обратить внимание на соотношение таких категорий, как «правовое воздействие» и «правовое регулирование». Правовое воздействие - это не только чисто нормативное, но и психологическое влияние права на сознание и действия людей. К формам правового воздействия относятся, например, информационное и ценностно-ориентационное влияние права. Правовое регулирование - это осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, юридических фактов, правовых отношений, индивидуальных предписаний и других) упорядочение общественных отношений. В юридической литературе справедливо отмечается, что правовое воздействие «включает в себя регулирование как один из способов проявления творческой роли права»[19]. Таким образом, правовое воздействие и правовое регулирование соотносятся как целое, и часть, где последнее является одной из форм первого.

Функции права - это проявление его специфических свойств. В функциях выражается активная, динамичная роль права в регулировании (закреплении, упорядочении, охране и т.п.) общественных отношений. В этой связи очень важно подчеркнуть тот факт, что о функциях права можно говорить лишь в том случае, если за ними стоят действующие субъекты и участники юридической деятельности и правоотношений. Именно через действия конкретных людей, их групп, коллективов и организаций выражается творчески-преобразующий

[19] *Лазарев В.В.* Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. - 1970. - № 11. - С. 39.

и конструктивный характер права, его собственная и инструментальная ценность[20].

Функции - это относительно обособленные направления более или менее однородного воздействия права (регулятивное, карательное, восстановительное и т.п.) на те или иные сферы (экономическую, политическую, духовную и т.п.) общественной жизни. Каждая из функций призвана отражать тот или иной аспект, сторону права.

В то же время в функции аккумулируются такие признаки права, которые вытекают из его качественной самостоятельности, а не вообще любые признаки, свойственные не только праву, но и другим явлениям общественной жизни. В связи с этим Т.Н. Радько и В.А. Толстик указывают, например, те или иные направления правового воздействия на общественные отношения. По их мнению, функция права

а) вытекает из его сущности и определяется назначением права в обществе. Функция - это «свечение» сущности права в общественных отношениях. В то же время нельзя механически связывать функции и сущность права. Как явление всегда содержит момент независимости от сущности, так и функция права имеет определенную степень независимости от его сущности;

б) это такое направление его воздействия на общественные отношения, потребность, в осуществлении которой порождает необходимость существования права как социального явления. В этом смысле можно сказать, что функция характеризует направление безусловного, необходимого воздействия права, то есть такого, без которого общество на данном этапе развития обойтись не может;

в) выражает наиболее существенные, главные черты права и направлена на осуществление коренных задач, стоящих перед правом на данном этапе его развития;

г) представляет направление активного действия права, упоря-дочивающего определенный тип, вид и подвид общественных отношений. Поэтому одним из важнейших признаков функции права является ее динамизм. Но динамизм функции

[20] См.: *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Текст лекций - Ярославль, 1995. - Ч. 1. - С. 87. *Он же*: Теория правовой системы общества В 2-х т. - Ярославль, 2005. - Т.1. - С. 202 и сл.

не означает отсутствия в ней стабильности, постоянства, устойчивости;

д) это постоянство, непрерывность, длительность действия права. О подобной характеристике функции права можно говорить в том смысле, что она постоянно присуща праву на определенном этапе его развития. Но это не означает, что неизменным остается механизм и формы ее осуществления, которые изменяются и развиваются в соответствии с потребностями практики[21].

Определение понятия «функция права» предполагает умение проводить различие между сходными с ней юридическими категориями. В частности, нельзя смешивать функцию права и роль права. Термин «роль права» говорит о значении права в жизни общества и государства вообще либо на определенном этапе их развития. «Роль права» - более общее по отношению к «функции» понятие.

Существенно отличается функция права и от задач права. Термин «задача права» - это стоящая перед правом социальная проблема, которую оно призвано решить. Это то, что право должно выполнить сейчас и в будущем. В этом смысле задача права совпадает с его целью, поскольку она возникает раньше, чем происходит ее реализация и потому имеет объективный характер по отношению к праву. Без функции не может решаться ни одна из задач, стоящих перед правом. Функция - это всегда целенаправленное воздействие права. Она непосредственно связана с задачами (целями, программами, планами и т.п.), стоящими перед субъектами права, правоотношений и юридической деятельности. Соотношение функций права и его задач состоит в том, что, во-первых, задачи обусловливают осуществление функций, во-вторых, в значительной степени определяют их содержание, в-третьих, самым существенным образом влияют на формы и методы их реализации, предопределяют конкретные направления правового воздействия.

Нельзя смешивать функцию права и с категорией «функционирование права». Термин «функционирование права» отражает действие права в социальной системе. Дать функциональную характеристику права - значит определить и описать способы

[21] См.: *Радько Т.Н., Толстик В.А.* Указ. соч. - С. 31.

его действия (пути и формы воздействия на общественные отношения). Функционирование права - вопрос, непосредственно связанный с проблемой функций, так как характеристика системы функций - это, по существу, характеристика функционирования права. Но в буквальном, более точном смысле, понятие «функционирование права» обозначает действие права как элемента социальной системы наряду с государственным механизмом, моралью, политикой, иными социальными регуляторами. Другими словами, функционирование - это действие права в социальной системе, это реализация его функций, воплощение их в общественных отношениях. То есть, функция права и функционирование права являются очень близкими, где-то тождественными, но не совпадающими понятиями[22].

В своем происхождении и развитии право неразрывно связано с государством. Эти два явления общественной жизни тесным образом переплетены друг с другом, однако отличие функций права от функций государства заключается в том, что: они являются выражением различных сущностей, которые определяют их специфику и самостоятельный характер; пути, формы и способы осуществления этих функций различны; количество и виды осуществляемых функций не совпадают полностью; не одинаковы также пределы осуществления функций.

Таким образом, определение понятия функций права, анализ ее признаков и соотношение с различными юридическими категориями имеет важное научное (теоретическое) значение для выяснения понятия любой функции как права в целом, так и любого правового феномена.

Исключительно верно то, что для достижения целей исследования важное значение приобретает теория функций права, что обусловлено неразрывной связью координационной практики с правом. Действительно, воздействие права на общественные отношения не происходит само по себе, его осуществляет вся правовая система в целом, все ее компоненты, в том числе КЮП. При этом, о функциях права целесообразно вести речь имея в виду конкретную разновидность юридической деятельности, например, деятельности координационной, а также опыт такой деятельности.

[22] См.: например: *Радько Т.Н., Толстик В.А.* Указ. соч., - С.33; *Морозова Л.А.* Теория государства и права. - М., 2002. - С. 175; *Радько Т.Н.* Теория государства и права. - М., 2001. - С. 210-211. Правда, некоторые авторы указывают на искусственность разграничения указанных понятий. См., например: *Карташов В.Н.* Указ. соч., - Т.1. - С. 204.

Мы уже приводили высказывание Т.Н. Радько и В.А. Толстика о том, что отсутствие единого взгляда на понятие функций права отрицательно сказывается на их исследованиях, поскольку это усложняет познание исследуемого объекта»[23]. К сожалению, отсутствует и единство мнений по поводу дефиниции функции юридической практики. Этот термин в литературе понимается неоднозначно.

Нередко функция отождествляется с самой юридической деятельностью, ее видами, формами, отдельными сторонами[24], ролью, социальным назначением (государства, права, деятельности)[25], что представляется методологически неверным, так как изначально не позволяет исследовать содержание и типологию как юридической деятельности, так и самой функции.

А.П. Глебов рассматривает функции государственно-правовых явлений через их социальное назначение и практическую ценность по реализации социального назначения[26]. Отождествление функций с социальным назначением вряд ли обоснованно. Социальное назначение явления, отражая его потенциальную роль, является направляющим моментом его воздействия на общественные отношения. Что же касается включения в понятие функции практической деятельности по реализации социального назначения как сущностного аспекта функции, то отметим, что применительно к любой системе понятие функции предлагает лишь описание, характеристику именно направления должного воздействия, и в этом плане функцию нельзя смешивать с его реальным, фактическим воздействием, которое может на практике отклоняться, часто весьма значительно, от функции. Деятельность, скорее, является реализацией функций, «жизни» функций при воздействии правовых явлений на реальную действительность.

[23] *Радько Т.Н., Толстик В.А.* Указ.соч., - С. 19.

[24] См.: *Дружинин В.В., Конторов Д.С.* Проблемы системологии. - М., 1976. - С. 36; *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления. - М., 1987. - С. 170.

[25] См.: *Ткаченко Ю.Г.* Методологические основы теории правоотношений. - М., 1980. - С. 34.

[26] См.: *Глебов А.П.* Сущностно-субстанциональный и функциональный подход в исследовании государственно-правовых явлений// Проблемы теории государства и права: Учебное пособие. - М., 1999. - С. 144-146.

Выше уже говорилось, что, по сути своей, порочно и определение функций через «ведущие, важнейшие для социальной системы, определяющие процессы, осуществляемые всей системой в целом»[27]. Функция все же представляет собой «реализующееся свойство»[28], поэтому вряд ли правы авторы, понимающие под функциями цели и задачи[29]. Эти понятия не совпадают, хотя и тесно связаны между собой. Цель - это предмет стремления; то, что нужно, желательно осуществить[30]. В философии цель определяется как «идеальный образ желаемого результата, выстраиваемый сознанием и предпосылаемый реальным операциям по достижению задуманного»[31]. Задача же - то, что требует исполнения, разрешения[32]. Цели и задачи определяют наличие и существование определенных функций, их конкретное содержание.

Ряд авторов, говоря о ценности социальных явлений, фактически смешивают понятия «функция» и «ценность»[33]. Между тем, эти понятия, находясь в теснейшей взаимосвязи, отражают все же неоднородные явления. Ценность - «свойство того или иного общественного предмета, явления удовлетворять потребности, желания, интересы»[34]. Безусловно, ценностная характеристика присуща функции, но именно как характеристика последней. Обладая определенными свойствами, правовые явления оказываются способными выполнять те или иные функции. Изучение ценности явления требует обращения к потребностям субъектов, предполагает по сути потребностный подход.

Иногда под функцией понимаются также последовательно сменяющиеся стадии управленческого цикла[35]. Таким определением ставится знак равенства между элементом процессуальной формы юридической практики и функцией юридической практики как целостной системы[36]. Помимо указанного, данный подход предполагает постоянное (перманентное) изменение функций юридической (и координационной как ее полноценной разновидности) деятельности в ходе практического осуществления такого рода деятельности (например, конкретного координационного процесса). Зависимость сущности функции от стадийности позволяет к тому же говорить о том, что при различных формах координационного взаимодействия, для которых свойственна специфика стадий и циклов, функции одного и того же института - координационной практики - должны быть различными. Учитывая многообразие и открытый перечень форм координационного взаимодействия, об общих функциях координационной практики не следует вести речь вообще. Все же, в большинстве случаев понятие функции определяется как «направленное избирательное воздействие системы (структуры, целого) на определенные стороны внешней среды»[37].

Видимо правы те авторы, которые полагают, что при определении функций юридической практики следует исходить из двух начал. С одной стороны, функции - это направления воздействия явления на сознание и поведение людей, на разнообразные сферы общественной жизни. С другой, функции должны отражать сущность явления, его назначение и закономерности развития. То есть функция должна пониматься как направление воздействия данной системы на реальную действительность[38], где отражается сущность явления, его закономерности развития и социальное назначение[39].

Проф. Карташов предлагает следующее определение функции юридической деятельности: «Под функциями юридической деятельности следует понимать относительно обособленные направления гомогенного влияния ее на объективную и

[27] Правовая система социализма. Т.2.: Функционирование и развитие/ Отв. Ред. А.М. Васильев. - М., 1987. - С. 11-12.

[28] См.: *Фурман А.* Материалистическая диалектика: Основные категории и закон. - М., 1969. - С. 76.

[29] См., например: *Гурней Б.* Введение в науку управления. - М., 1969. - С. 35; *Куценко В.И.* Социальная задача как категория исторического материализма. - Киев. 1972. - С. 101.

[30] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. - С. 861.

[31] *Момджян К.Х.* Введение в социальную философию: Учебное пособие. - М., 1997. - С. 187.

[32] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. - С. 199.

[33] См, например: *Рабинович П.М.* Социалистическое право как ценность. - Львов, 1985. - С. 25.

[34] *Радугин А.А., Радугин К.А.* Социология: Курс лекций. - 2-е изд., перераб. и доп. - М., 1999. - С. 47.

[35] См.: *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. - М., 1968. - С.35; Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. - М., 1972. - С. 15-16.

[36] Подробнее об этом см.: *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - С. 124.

[37] *Радько Т.Н.* Функции права// Общая теория государства и права. Академический курс. Т.2: Теория права/ Под ред.М.Н. Марченко. - М., 1998. - С. 53.

[38] См.: *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - С. 124.

[39] См.: *Байтин М.И.* Сущность и основные функции социалистического государства. - Саратов. 1979. - С. 197; Алексеев С.С. Общая теория права. - М., 1981. Т.1. - С. 191.

субъективную реальность, в которых проявляются и конкретизируются ее природа, творчески-преобразующая роль и социально правовое назначение...»[40]. Позднее В.Н. Карташов дополнил указанное определение, полагая, что под функцией юридической практики следует понимать «относительно обособленные направления гомогенного (однородного) позитивного ее воздействия на субъективную и объективную реальность, в которых конкретизируется ее природа, проявляется динамизм, творчески-преобразующий характер, социально-правовое назначение, место и роль в правовой системе общества»[41].

В целом, такая конструкция целиком и полностью подходит в качестве определения понятия функции координационной практики, из чего мы и будем исходить в дальнейшем. На ней базируются многие современные исследования[42]. При этом следует учитывать, что функции предполагают не любое, а лишь прогрессивное воздействие на общественные отношения[43], с чем согласен и В.Н. Карташов, использующий лишь вместо термина «прогрессивный» наименование «позитивный» в приведенном выше определении, что несколько уточняет акценты и представляется более правильным. Одновременно, в функциях проявляются свойства, имплицитно присущие КЮП.

Следовательно, функции КЮП мы можем определить как такие относительно обособленные направления гомогенного (однородного) позитивного (прогрессивного) ее воздействия на субъективную и объективную реальность, в которых конкретизируется ее природа, проявляется динамизм, творчески-преобразующий характер, социально-правовое назначение, место и роль в правовой системе общества, ее направленность на согласование других разновидностей юридической деятельности и повышение общей эффективности правового регулирования в целом.

Действительно, функция КЮП - это всегда целенаправленное воздействие (влияние) на общественные отношения. По

[40] *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 124.

[41] *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. В 2 т. Т.1 - Ярославль, 2005. - С. 236.

[42] См., например: *Шаронов А.А.* Сферы (пределы) действия и функции актов толкования права// Актуальные проблемы юриспруденции /Сб. научн. тр. Вып.4. - Владимир, 2003. - С. 165-171.

[43] См.: *Фаткуллин Ф.Н.* Проблемы теории государства и права. - Казань, 1987. - С. 205.

своей природе оно, безусловно, однородно. Функции КЮП тесно связаны с целями и задачами координационной практики, важнейшая из которых - установление наиболее целесообразного сотношения деятельности компетентных органов в целях повышения эфективности выполнения ими общественных задач и функций, посредством чего должны более полно удовлетворяться общесоциальные, групповые и индивидуальные потребности и интересы. Такого рода цель КЮП определенным образом обусловливает наличие у последней тех или иных социально-значимых функций, раскрывает их содержание, позволяет выбирать способы и средства их достижения. В функциях КЮП конкретизируются ее стороны и свойства, содержание и форма. Изменение, даже в форме уточнения, корректировка функций КЮП неминуемо окажет соответствующее влияние на элементы ее содержания и формы.

В функциях ярко проявляется государственно-властный, творчески-преобразующий и конструктивно-ценностный характер самой КЮП. Функции КЮП, также как и функции других разновидностей юридической практики, объективно обусловлены конкретно-историческими факторами развития общества, его экономико-социальной и политической структурой, уровнем правовой культуры и правосознания, как общественного, так и отдельных лиц. В большей степени, чем это свойственно для других разновидностей юридической практики, функции КЮП обусловлены уровнем законности и правопорядка в государстве, силой и полнотой государственной власти, общим состоянием государственного аппарата, правовой культурой субъектов КЮП.

Каждая из функций призвана отражать лишь один из аспектов влияния на объективную и субъективную реальность, однако, рассматриваемые в совокупности, взаимодействии и взаимозависимости, функции КЮП позволяют создать целостную картину влияния данного правового явления на общественные отношения, показать роль и место КЮП в правовой системе общества.

Включение «целевого блока» в определение функции представляется нам совершенно оправданным. Именно через уяснение и формализацию (хотя бы на уровне определения) целей КЮП (направленность на согласование других разновидностей

юридической деятельности и повышение общей эффективности правового регулирования в целом) можно различить функции одной разновидности юридической практики от другой.

Подводя итог, повторим, что функции КЮП - такие относительно обособленные направления гомогенного (однородного) позитивного (прогрессивного) ее воздействия на субъективную и объективную реальность, в которых конкретизируется ее природа, проявляется динамизм, творчески-преобразующий характер, социально-правовое назначение, место и роль в правовой системе общества, ее направленность на согласование других разновидностей юридической деятельности и повышение общей эффективности правового регулирования в целом.

Чтобы правильно уяснить сущность функций координации их неизбежно придется классифицировать.

Классификация (лат. clasis - разряд и facere - делать) - особый случай применения логической операции деления объема понятия[44]. Она представляет собой группировку данных по принципу подобия или различия. Это позволяет дать содержательную характеристику наиболее существенных классов той или иной системы, раскрывающих их взаимодействие, взаимопроникновение, субординацию и органичное составление ими единой исходной целостности. Правильность и полнота классификации зависят, прежде всего, от выбора ее основания, которым выступает наиболее существенный признак, определяющий все остальные признаки классифицируемого явления. При этом следует помнить, что всякая классификация является результатом некоторого огрубления действительных граней между видами, так как они всегда условны и относительны.

Науке известны различные виды классификаций. Так, в логике классификации принято делить на естественную и искусственную. Естественной считается такая классификация, в основе которой находится существенный признак, определяемый природой изучаемых предметов и явлений. Напротив, в основе искусственной классификации лежит произвольно взятый признак, имеющий значение с практической точки зрения для цели производимого исследования той или иной работы.

[44] Философский словарь. - М., 1975. - С. 177.

Существуют распространительные классификации, когда исходный класс объектов последовательно подразделяется на виды и подвиды по различным основаниям. Есть такие классификации, в соответствии с которыми исходный класс объектов делится по независимым, не связанным в строгую систему основаниям. В результате получается несколько рядом расположенных классификаций (соделений), раскрывающих с различных сторон структуру понятия класса объектов.

Следует упомянуть и о дихотомических классификациях. Это деление по наличию или отсутствию признака. С логической точки зрения, дихотомические классификации обладают существенным недостатком - их отрицательное подразделение слишком неопределенно, требует дальнейшего раскрытия объема. Поэтому дихотомические деления рассматриваются в науке как материал для построения более совершенной классификации.

Широко используются приемы классификации и в праве. Например, это классификация в законодательстве - «один из уникальных, относительно самостоятельных, объективно существующих и реально функционирующих приемов законотворческой техники»[45]. Классификация - это «государственно-властная, нормативная дифференциация объектов правовой сферы, устанавливающая между ними императивно фиксированный характер взаимосвязи в виде должного, запрещаемого, возможного, поощряемого, либо рекомендуемого варианта юридически значимой деятельности»[46].

На наш взгляд, классификация функций права, как и всякая классификация, служит средством систематизации, предпосылкой научного анализа изучаемого объекта. Разделяя объект на части, она позволяет изучить его в детализированном виде. Одновременно она призвана соединить разнообразные и порой противоречивые проявления объекта, связать их в единую цельную систему. Таким образом, выступая как средство научной систематизации, классификация выполняет свое главное предназначение.

Существует множество точек зрения отечественных авторов на проблему классификации функции права. Так, Л.И.

[45] См.: *Чуманов Е.В.* Классификация в российском законодательстве. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Н.Новгород, 2005. - С. 11.

[46] См.: *Чуманов Е.В.* Указ.соч., - С. 11.

Петражицкий считал, что право выполняет две основные функции: распределительную и организационную[47]. Ф.Н. Фаткуллин выделяет модально-информационную функцию права, которая, по его мнению, ориентирует правотворческие органы на доведение соответствующей правовой информации участникам общественных отношений; регулятивную функцию права, выражающуюся в закреплении, запрещении, ограничении и стимулировании общественных отношений, упорядочении взаимных прав и обязанностей соответствующих лиц; воспитательную (идеологическую) функцию, воздействие которой «осуществляется путем информирования граждан об общеобязательных образцах поведения в тех или иных общественных отношениях, разъяснения мотивов и целей установления государством таких масштабов, убеждения в их необходимости, справедливости и социальной ценности» и оценочную функцию права, так как устанавливаемые нормами права образцы и правила поведения служат своеобразным определителем дозволенности и приемлемости действий субъектов права, их правомерности или неправомерности[48]. В.М. Горшенев выделял функции правового регулирования, которые он подразделял на две позитивные функции (статическую и динамическую) и одну негативную. Каждая из этих функций выражает специальные цели правового воздействия[49]. Т.Н. Радько в своих ранних работах все функции права подразделял на две большие группы: общесоциальные и специально-юридические. К первым он относил экономическую, политическую и воспитательную функции. Специально-юридическими он считал регулятивную и охранительную функции права[50]. В более поздних своих работах Т.Н. Радько все функции права классифицирует на пять основных групп (подсистем). Он выделяет общеправовые, межотраслевые, отраслевые, функции

[47] См.: *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб., 2000. - С. 177-209.

[48] См.: *Фаткуллин Ф.Н.* Проблемы теории государства и права. - Казань, 1987. - С. 204-210.

[49] См.: *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. - М., 1972. - С. 36.

[50] См.: *Радько Т.Н.* Основные функции социалистического права. - Волгоград, 1970. - С. 102; *Радько Т.Н.* Социальные функции советского права. - Волгоград, 1971. - С. 68; *Радько Т.Н.* Методологические вопросы познания функций права. - Волгоград, 1974. - С. 86.

правовых институтов и функции норм права[51]. Такую же систему функций права определяет и В.К. Бабаев[52].

К группе общеправовых относятся функции, которые свойственны всем отраслям права. Каждая отрасль права имеет свою систему функций, обусловленную спецификой предмета и метода правового регулирования соответствующей отрасли. Наличие комплексных отраслей права позволяет выделить межотраслевые функции, свойственные нескольким, но не всем отраслям права. Системы функций правовых институтов образуют функции соответствующих правовых образований. Здесь следует иметь в виду то, что данные системы могут находиться как внутри одной системы функций конкретной отрасли, так и носить межотраслевой характер в том случае, когда речь идет о системе какого-либо комплексного института права.

Вопрос о соотношении функции права различных уровней имеет важное значение, так как структурным элементам системы права присущи функции, которые имеют известную специфику, определяемую предметом и методом правового регулирования данных элементов и их назначением в системе права. Та или иная общеправовая функция может в большей или меньшей степени конкретизироваться функциями более низкого уровня. Это зависит, во-первых, от характера общеправовой функции и, во-вторых, от назначения отрасли, института, нормы права. Например, функции уголовного права конкретизируют общеправовую охранительную функцию в большей степени, чем соответствующие функции семейного и земельного права.

Кроме того, общеправовые функции права не охватывают и не могут охватить всего многообразия конкретных форм и путей воздействия права на общественные отношения. Эта возможность представляется лишь наряду с анализом содержания иных групп функций права. Так, карательное воздействие осуществляется соответствующей функцией уголовного права и так далее.

В юридической литературе существуют различные точки зрения по поводу критерия разграничения общеправовых

[51] См.: *Радько Т.Н., Толстик В.А.* Указ. соч. - С. 46.

[52] См.: Теория государства и права: Учебник. / Под ред. В.К. Бабаева. - Н.Новгород, 1999. - С. 253-254.

(поскольку включает в себя запреты, санкции, ответственность), а вторая позитивная, так как направлена на координацию положительной деятельности субъектов права. Обе эти функции, но каждая по-своему, выполняют важную задачу закрепления и охраны прав личности, содействия развитию и укреплению общественных отношений. Специфика охранительной функции состоит в том, что она характеризует право как особый способ воздействия на поведение людей, выражающийся во влиянии на их волю угрозой санкции, установлением запретов и реализацией юридической ответственности; служит носителем информации для субъектов общественных отношений о том, какие социальные ценности взяты под охрану посредством правовых предписаний; является показателем политического и культурного уровня общества, гуманных начал, содержащихся в праве.

Характерные черты охранительной функции права прослеживаются более четко, если ее сравнить с правоохранительной деятельностью государства. Общее назначение правоохранительной деятельности государства сводится к тому, чтобы обеспечить неуклонное выполнение субъектами права требований закона, то есть обеспечить соблюдение режима законности. Достигается это выявлением правонарушений, их расследованием, привлечением к ответственности виновных, защитой прав граждан.

Таким образом, если охранительная функция права - это действие самого права, то правоохранительная деятельность государства, во-первых, является материальной гарантией соблюдения требований права, поскольку это действия специальных органов и учреждений (МВД, прокуратуры, суда) по охране права; во-вторых, это действие не самого права, а внешнего по отношению к нему фактора - государства.

Рассматривая проблему воздействия права на общественные отношения, следует особенно помнить, что право есть продукт этих общественных отношений и что оно существует постольку, поскольку складывающиеся общественные отношения требуют именно правового воздействия. Внешним объективным критерием классификации функций права являются различные типы общественных отношений, определяющие назначение права. Общество как сложное целое подразделяется на определенные

сферы, типы общественных отношений. Можно выделить четыре основные сферы или системы - экономическую, социальную, политическую и духовную.

В зарубежной юридической литературе также имеются самые разнообразные взгляды на классификацию функции права.

Так, К. Ллевелин и Е. Хобель рассматривают такие функции, как «определение отношений, связи между членами общества, хотя бы минимальная интеграция индивидуальной и групповой активности в обществе, сдерживание грубого насилия, направление силы на поддержание порядка, то есть распределение авторитета, определение возможности привилегированного применения насилия и одновременно выбор наиболее эффективных физических форм, санкций, даваемых правом, пригодных для осуществления социальных целей»[65]. Т. Парсонс к главным функциям права и правовой системы общества относил интеграционную, контрольную и функцию поддержания правопорядка[66]. Ж. Карбонье вслед за Р. Мертоном считал необходимым выделять явные и латентные функции права. «Так, явными функциями уголовной репрессии - писал он, - в зависимости от эпохи или конкретной ситуации могут быть: удовлетворение чувства справедливости, устрашения (общее или индивидуальное), исправление. Но латентной функцией этой репрессии может стать то, что с ее помощью вырываются наружу садистские инстинкты, возможные в обществе»[67].

Основные функции права многие авторы подразделяют на подфункции.

Так В.Н. Карташов пишет, что каждая функция права синтезируя множество однопорядковых направлений, состоит из нескольких подфункций. Функция - это наиболее общее, основное направление воздействия, в котором выражается сущность, место, роль права в правовой системе общества. Подфункция показывает в рамках данного направления некоторые особые специфические стороны воздействия. В рамках правоохранительной функции, например, он выделяет правообе-спечитель-

[65] *Кульчар К.* Основы социологии права / Под общ. ред. В.П. Казимирчука. - М., 1981. - С. 157.

[66] См.: *Посконин В.В.* Правопонимание Толкотта Парсонса. - Ижевск, 1995. - С. 111-134.

[67] *Карбонье Ж.* Юридическая социология / Пер. и вступ. ст. В.А. Туманова. - М., 1986. - С. 124.

ную, правовосстановительную, превентивную, компенсационную и карательную подфункции права[68].

И.Ф. Казьмин различает пять подфункций в охранительной функции права: профилактическую, контрольную, конфликтную, восстановительную и карательную[69].

Систему функций права нельзя рассматривать как законченное, закостенелое образование. Новые исследования и условия жизни постоянно вызывают выделение новых функций, находящихся на различных уровнях системы. Очевидно и их более мелкое дробление. В целом же существует несомненная тенденция увеличения численности правовых функций, усложнения их внутренней структуры за счет образования, как новых функций, так и подфункций.

Сама по себе КЮП - система многофункциональная. Указанное, в свою очередь, требует разграничения отдельных направлений ее влияния на реальную действительность. Распределение функций на группы и виды должно наглядно продемонстрировать, с одной стороны, функциональное назначение КЮП в целом, с другой - выявить особенности, специфические признаки отдельных видов функций, каждая из которых, будучи относительно самостоятельным направлением воздействия, призвана отражать определенный аспект влияния КЮП на объективную и субъективную реальность.

Как мы это видели выше, в литературе приводится большое разнообразие критериев для деления функций юридической практики и их классификаций. Многие из приводимых критериев и классификаций возможно использовать и для КЮП. В то же время, нельзя абсолютизировать ни тот или иной перечень функций, ни их классификацию, которые имеют достаточно условный характер. Прежде всего, это объясняется тем, что всякая классификация зависит от оснований ее построения, то есть именно субъективных моментов, связанных с целью исследования. Более того, классификационные признаки, критерии отражая реальные свойства функций, имеют объективную природу, а классификация функций, как категория объективная, познается только в развитии, то есть она подвижна, так же как подвижны выражающие ее научные взгляды.

[68] См.: *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Текст лекций - Ярославль. Ч. 1. - Ярославль, 1995. - С. 95.

[69] См.: *Казьмин И.Ф.* Указ. соч., - С. 69.

Рассмотрим наиболее распространенные критерии классификации функций, выделяемые в научной литературе.

1. По критерию значимости для общества функции КЮП можно подразделить на основные и неосновные.

Как указывает В.Н. Карташов, такое разграничение приемлемо в силу ряда причин. Во-первых, оно имеет значение для выделения в рамках функций как общих, ведущих направлений влияния, выражающих сущность, роль юридической практики, так и особых, специфических сторон воздействия - подфункций. Во-вторых, на различных исторических этапах развития общества может быть сделан акцент на одной или нескольких наиважнейших сторонах юридической практики. В-третьих, в силу самой природы юридической практики, одни направления воздействия выступают в качестве главных, а другие оказываются производными, сопутствующими[70].

Основываясь на таком подходе отметим, что основными функциями КЮП являются такие направления ее воздействия на общественную жизнь, которые служат решению коренных, главных задач в данный период развития общества. Под неосновными функциями КЮП следует понимать направления воздействия, нацеленные на решение менее значимых для общество в настоящее время задач. Основными функциями координационной практики являются, на наш взгляд, политическая, социальная, воспитательная, идеологическая, экологическая и ряд других. Среди неосновных отметим коммуникативную, демографическую, культурную, гуманистическую.

2. Выделяемые в зависимости от степени абстрактности и роли в правовой системе главные (ведущие) функции координационной практики представляют собой наиболее общие направления ее влияния, охватывающие ряд отдельных однородных направлений, служащие достижению основных целей (задач) координационной практики. Они отражают сущность, важнейшие черты и принципиальное отличие координационной практики от других разновидностей юридической практики. Подфункциями следует считать более узкие по сравнению с ведущими функциями координационной практики направления, входящие в состав главных функций, нацеленные на реше-

[70] См.: *Казьмин И.Ф.* Указ. соч., - С. 69.

ние частных задач. Главные функции и подфункции соотносятся друг с другом как общее и конкретное[71].

Например, КЮП выполняет правоохранительную (охранительную) функцию, состоящую из ряда подфункций, прежде всего, превентивной, правообеспечительной, правовосстановительной, карательной и компенсирующей.

3. По времени действия функции координационной практики можно подразделять на постоянные и временные. Постоянные функции присущи координационной практике вне зависимости от исторических периодов, в которых она действует. Временнее функции осуществляются лишь на определенном этапе развития общества.

Указанные виды функций координационной практики отражаются в преобладании статического или динамического, субъективного или объективного подходов к координационной практике в различные исторические эпохи. Для данных подходов характерны различные цели координации, и, следовательно, разные функции, направленные на достижение этих целей.

Например, экономическую функцию координационной практики можно считать постоянной какое содержание она не принимала бы в ходе исторического процесса, а рекомендательную - временной: ее наличие, скорее, связано с несовершенством координационного механизма.

4. В.В. Борисов, исследуя функции правового порядка, выделял три уровня его функционирования: взаимосвязь с внешней средой, деятельность как элемент большей системы; взаимосвязь с внутренними элементами и процессами, взаимосвязь целого со своими составными частями; деятельность, направленная на себя как на целостное системное образование, на сохранение своей качественной определенности как необходимого условия выполнения социального назначения. Соответственно, определяются функции правопорядка: функция взаимодействия с внешней средой, упорядочения и упрочнения больших систем; функция обособления качественной определенности правопорядка как целостного образования, обеспечивающая взаимодействие целого и составных частей; функция сохранения и совершенствования правопорядка[72].

[71] Интересное обоснование такого деления см.: *Черноголовкин Н.В.* Теория функций социалистического государства - М., 1970. - С. 56-57.

[72] См.: *Борисов В.В.* Правовой порядок развитого социализма: Вопросы теории. - Саратов, 1977. - С. 312-314.

На наш взгляд, аналогично классификации функций правопорядка можно классифицировать и функции координационной практики.

Так, функция взаимодействия с внешней средой отражает само функциональное назначение координационной практики и проявляется в том, что она оказывает активное влияние на реальную действительность в соответствии с перспективными целями координации, и в о же время вынуждена приспосабливаться к ней, испытывая обратное воздействие.

Внешней средой, теми большими системами, в которые КЮП входит в качестве компонента, являются правовая культура общества, правовая система, социальная система в целом. Кроме того, КЮП взаимодействует с другими разновидностями юридической практики (правоприменительной, правотворческой, интерпретационной и т.д.).

Функция сохранения и совершенствования свойственна координационной практике как любой относительно самостоятельной структурно-организационной системе. Она направлена как на упорядочение организованности и целостности координационной деятельности, так и на поддержание стабильности координационного опыта, отражающего наиболее передовые и целесообразные аспекты координации, а также на прогрессивное совершенствование координационной практики.

5. Одним из существенных критериев классификации координационной практики служит определенная сфера общественной жизни, которая подвергается влиянию со стороны координационной практики: здесь мы выделяем экономическую, политическую, социальную (в узком смысле слова), идеологическую, воспитательную и другие функции координационной практики.

6. Поскольку в ряде случаев КЮП направлена на решение не только внутренних задач нашего государства и общества, но и обращена «во вне», в область внешних отношений, мы можем выделять внешние и внутренние функции.

7. Полезна классификация функций и в зависимости от характера совершаемых субъектом действий и полученных результатов (регистрационно-удостоверительная, правообразующая, правоизменяющая, правопрекращающая, контрольная, правоохранительная и другие функции).

8. Важным критерием деления функций является осуществляющая их разновидность координационной практики. Выше мы уже касались пространственной структуры координационной практики и подробно рассматривали ее разновидности (типы, виды, подвиды). Вряд ли необходимо доказывать, что прокурорская КЮП, например, обладает совершенно иной функциональной природой, чем судебная координационная практика. Бесспорно, что их цели, содержания, способы и средства воздействия различны.

9. Еще одна классификация функций координационной практики связана с выделением функций отдельных элементов координационной практики: координационной деятельности и координационного опыта.

10. В социологии права различают явные (манифестированные) и скрытые (латентные) функции правовых явлений[73].

Подобная классификация возможно и в отношении функций координационной практики. Явными, открыто провозглашенными функциями координационной практики являются, например, коммуникативная, правообеспечительная, контрольная функции. К скрытым, проявляющимся побочно, функциям могут быть отнесены, в частности, демографическая, культурная, воспитательная функции.

Разумеется, не все функции координационной практики заслуживают одинакового к себе внимания, да и теоретическая и практическая значимость приведенных классификаций неодинакова. Одни из них выявляют существенные связи координационной практики и, таким образом, раскрывают ее природу, социальное назначение; другие - отражают лишь определенные аспекты, грани, срезы юридической координации и, как таковые, имеют вспомогательный, дополнительный характер. Учитывая многофункциональность координационной практики можно говорить, конечно же, условно, о «дереве функций», представляющем их определенную иерархию.

В соответствии с указанным подходом мы полагаем, что координационной практике присущи общесоциальные и специально-юридические функции.

Такое выделение функций координационной практики является, на наш взгляд, наиболее значимым: оно позволяет рас-

[73] См.: *Карбонье Ж.* Юридическая социология. - М., 1986. - С. 124.

сматривать функции координационной практики в двух основных плоскостях в зависимости, во-первых, от их объектной направленности, и от координационных действий (операций) и других элементов координационной практики, во-вторых.

Прежде всего, отметим, что наиболее глубокое уяснение социальной роли координационной практики может быть достигнуто лишь при анализе общесоциальных функций. При этом критерием их выделения будет тот или иной компонент социальной системы, являющийся объектом функций координационной практики, который и подвергается влиянию со стороны данной разновидности юридической практики.

В философии и социологии существуют различные точки зрения относительно структуры социальной системы. Имеющиеся в отечественной юридической литературе классификации социальных функций права, проводимые на основе видов общественных отношений, на которые оказывается правовое воздействие, базируются на элементарном подходе к структуре общества, когда вычленяются лишь его основные сферы: экономическая, социальная, политическая и духовная, и соответствующие им функции.

Тем не менее, В.Н. Кудрявцевым, например, предложен иной подход к анализу социальной структуры, который предполагает общество гораздо более сложным системным образованием. В частности, данным автором выделяются: макроуровни и микроуровни социальной реальности, включающие такие элементы, как личности и их взаимодействие, социальные группы, социальные организации, общества; объективный уровень, включающий субъектов, социальные взаимодействия, структуры управления, различные социальные институты, и субъективный уровень, охватывающий социальные установки, нормы, ценностные ориентации и др.; подсистемы общества - экономическая, политическая, социальная, идеологическая и т.п., каждая из которых, в свою очередь, включает в себя подсистемы низшего порядка (трудовой коллектив, органы управления, семья, неформальные группы и т.д.)[74]. Эти элементы общества находятся между собой в многообразных связях и отношениях. Общественные отношения, суммируя взаимодействия между

[74] См.: *Кудрявцев В.Н.* Социальные деформации (причины, механизмы и пути преодоления). - М., 1992. - С.8.

индивидами, социальными группами, выступают как форма и результат социальной предметной деятельности.

На наш взгляд, приведенная трактовка структуры общественной системы позволяет говорить о более широком круге общесоциальных функций координационной практики: экономической, политической, социальной, экологической, демографической, идеологической, коммуникативной, гуманистической, воспитательной и других, а также показывает, что функциональное воздействие социальных явлений на общество не исчерпывается разновидностями общественных отношений.

Общесоциальные функции определяются перспективными целями координации, достижение которых обеспечивается, как правило, координационной практикой не отдельно, а совместно с другими разновидностями юридической практики, всей правовой системой, в связи с чем классификация функций координационной практики и общесоциальных функций права практически совпадают. То есть, общесоциальные функции демонстрируют взаимодействие координационной практики как компонента правовой системы с другими ее частями.

Если в основе выделения общесоциальных функций лежат внешние по отношению к координационной практике социальные факторы, то внутренние критерии, находящиеся в рамках самой координационной практики, обуславливают существование специально-юридических функций.

Выбор объекта воздействия общесоциальных функций подчинен воле человека, которая определяется объективной действительностью, конкретными условиями жизни общества.

Специально-юридические функции в большей мере объективны по своему характеру и не зависят от воли людей, их осуществление обязательно и необходимо, поскольку в них свойства координационной практики находят особое выражение.

Большинство ученых-юристов при характеристике специально-юридических функций права отмечают, что критерием их разграничения являются внутреннее содержание функций и методы, которые характеризуют чисто юридическую сторону функции[75]; способы воздействия на поведение людей и формы

[75] См., например: *Радько Т.Н.* Функции социалистического права// Советское государство и право. - 1977. - № 5. - С. 52.

реализации права[76]; способы реализации функций и методы их осуществления[77]. Таким образом, в основаниях вычленения специально-юридических функций во всех случаях преобладает юридическое начало.

Специально-юридические функции характеризуют включенность координационной практики в механизм правового регулирования в качестве одного из правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения, ту роль, которая отведена ей в правовой системе общества. Они направлены на достижение ближайших целей координационной практики, на решение конкретных задач координации.

К специально-юридическим функциям координационной практики мы относим, прежде всего, регулятивную и охранительную функции. Общеизвестно, что эти функции отражают саму сущность права как основного механизма социального регулирования. Присущи эти функции и координационной практике. При этом их содержание, разумеется, несколько преломляется с точки зрения целей и задач данной разновидности юридической практики. От регулятивной функции координационной практики, по существу, производны регистрационно-удостоверительная, правоконкретизирующая и рекомендательная функции координационной практики. Последние вполне можно признать подфункциями данной функции координационной практики.

Правоохранительная (охранительная) функция также состоит из ряда подфункций, прежде всего, превентивной, правообеспечительной, правовосстановительной, карательной и компенсирующей.

Среди специально-юридических функций юридической практики, свойственных и практике координационной, в зависимости от характера изменений в реальной действительности выделяют также правообразующую, правоизменяющую, правопрекращающую, праворазъясняющую и контрольную.

Помимо специально-юридических функций, которые присущи и другим разновидностям юридической практики, КЮП

[76] См.: *Рыженков А.Я.* Компенсационная функция советского гражданского права. - Саратов, 1983. - С. 34.

[77] См.: *Казьмин И.Ф.* Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса. - М.. 1986. - С. 63.

имеет и иные специально-юридические функции, присущие только ей. Мы полагаем, что среди таких функций следует выделять функцию согласования действий, функцию экономии средств государственного воздействия, функцию обеспечения совместной деятельности.

По мнению социологов, значение любых специальных функций может быть охарактеризовано с точки зрения структурно-функциональной теории, согласно которой главным условием существования и самосохранения любой системы является ее равновесие[78].

КЮП, выполняя специально-юридические функции, также призвана обеспечить своего рода «равновесие» правовой системы, ее устойчивость, эффективное взаимодействие с социальной системой.

Рассмотренные классификации функций координационной практики отражают ее различные стороны, являются не только совместимыми, но и органично дополняющими друг друга направлениями воздействия.

Вычленение общесоциальных функций координационной практики акцентирует внимание на роли координационной практики в жизни общества как средства, способствующего реализации целей, стоящих перед ним на определенных исторических этапах развития.

Специально-юридические функции показывают специфику юридической координации, ее место в юридической практике, в регулировании общественных отношений правовыми средствами.

Итак, повторимся, что помимо специально-юридических функций, которые присущи и другим разновидностям юридической практики, КЮП имеет и иные специально-юридические функции, присущие только ей. Мы полагаем, что среди таких функций следует выделять функцию согласования действий, функцию экономии средств государственного воздействия, функцию обеспечения совместной деятельности.

Функция согласования действий заключается в разработке, создании и практической реализации механизма учета, оценки и единообразного совершения действий компетентных органов в той или иной сфере их совместной деятельности. Речь, следовательно, идет о механизме их взаимодействия, который проявляется в создании и реализации форм координационного взаимодействия, рассмотренных нами выше.

[78] См.: Социология: Учебник для вузов/ Под ред. В.Н. Лавриенко. - М,. 1998. - С. 101-103.

Интересно, что указанную функцию в качестве самостоятельной функции отдельных систем рассматривают специалисты в области психологии. В частности, Е.А. Климов, называя ее «функцией производства упорядоченности социальных процессов», полагает, что в ее рамках решаются вопросы построения общественных норм и правил, построение социальной коммуникации и средств воздействия на членов сообщества, построения стратегических (общих) планов деятельности, построение тактических (оперативных) планов, построения охраны, защиты эргатической системы от помех, отклонения, разрушения[79].

Близко к функции согласования действий стоит *функция обеспечения совместной деятельности компетентных органов*. Тем не менее, это самостоятельная функция координационной практики. Ее смысл состоит не в согласовании действий, а в обеспечении непосредственной совместной деятельности компетентных органов, например, в совместном планировании тех или иных мероприятий, которая может осуществляться в более сложных формах координационного взаимодействия (работе следственно-оперативных групп, совместных проверках и т.п.). Она схожа по содержанию с общей правообеспечительной функцией, но последняя выражается в создании условий, предпосылок, способов и средств, обеспечивающих нормальное функционирование общественных отношений, а первая - в обеспечении функционирования координационного механизма.

Функция экономии средств государственного воздействия состоит в разработке, создании и практической реализации таких способов и средств, которые позволили бы участникам координационного процесса более экономично выполнять возложенные на них обязанности. Данная функция также может непосредственно проявляться в совместных проверках, реви-зиях, иных контрольно-надзорных мероприятиях и т.д.

Разумеется, рассмотрение специально-юридических функций координационной практики - предмет особого исследова-

[79] См.: *Климов Е.А.* Введение в психологию труда. - М., 1988. - С. 36.

ния и, ограниченные рамками работы, мы не можем останавливаться на их подробной характеристике.

В то же время, даже произведенный, несколько схематичный анализ основных функций координационной практики существенно обогащает представление о месте координационной практики в правовой системе общества и среди иных разновидностей юридической практики, а также ее роли среди других правовых средств преобразования социальной действительности.

2.2. Структурный анализ юридической координации

Как отмечалось выше, координационная практика является системой. «Системность представляет собой всеобщее, неотъемлемое свойство материи, ее атрибут. Будучи характерной чертой материальной действительности, системность фиксирует преобладание в мире организованности над хаотичными изменениями»[80]. Общепризнанно, что любая система - это комплекс взаимодействующих элементов. В понимании того, что такое система, решающую роль играет элемент. Наряду с представлениями об элементах в представление о любой системе входит и представление о ее структуре. В самом общем виде, структура (лат. structura - строение) - это совокупность устойчивых отношений и связей между элементами. Под структурой обычно понимают строение и внутреннюю форму организации системы, выступающую как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами[81]. Так, Блауберг и Юдин определяют структуру как «наличие связей между элементами и появление в целостной системе новых свойств, не присущих элементам в отдельности»[82]. Кроме того, как отмечают авторы, «связь, целостность и обусловленная ими устойчивая структура - таковы отличительные признаки любой системы»[83]. «Структура, - отмечал Д.А. Керимов, - каркас (скелет), при помощи которого организуется, упорядочивается содержание данного явления»[84]. Психо-

[80] *Алексеев П.В., Панин А.В.* Философия. Учебник. - М.,1997. - С. 380.

[81] Философский словарь. - М.,1975. - С. 395.

[82] *Блауберг И.В., Юдин Э.Г.* Становление и сущность системного подхода. - М., 1973. - С. 177.

[83] Там же. См. также: *Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г.* Системный подход в современной науке //Проблемы методологии системного исследования.- М., 1970. - С. 7-11.

[84] *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. - М., 1972. - С. 313.

логи под структурой деятельности обычно понимают «целостное единство компонентов (предметных, психологических, физиологических) и их всесторонних связей, которые реализуют деятельность»[85]. В ней выделяются, следовательно, два компонента - строение, совокупность элементов и система отношений между ними. Структурность, в этом смысле, представляет собой внутреннюю расчлененность материального бытия. Структурное многообразие является способом существования материи. Любая область материальной действительности образуется из ряда специфических структурных уровней, которые находятся не в беспорядочном их «наборе» в составе той или иной области действительности, но в определенной связи, упорядоченности[86]. Основная функция структуры в организуемой ею системе заключается в том, чтобы обеспечить системе внутреннюю прочность, устойчивость, высокую степень сопряженности всех ее компонентов, ее способность противостоять внешней среде в качестве самостоятельного, не растворяющегося в ней и так или иначе противостоящего среде образования[87].

Кроме того, с точки зрения, как философии, так и психологии, «всякая деятельность (а, значит, и практика - А.М.) характеризуется определенной структурой, то есть специфическим набором действий и последовательностью их осуществления»[88]. Юридическая практика вообще и координационная практика в частности - не исключения. Структура координационной практики - это такое ее строение, расположение основных элементов и связей, которое обеспечивает ее целостность, сохранение основных свойств и функций при воздействии на нее тех или иных факторов общественной жизни. Естественно, что одни малосущественны, другие же, напротив, существенны и закономерны. Поэтому по своей значимости для системы конкретные связи ее отдельных элементов неодинаковы; структура, прежде всего, - это закономерные связи элементов, среди которых особое значение имеют связи интегрирующие[89]. В философии дол-

[85] *Мерлин В.С.* Очерк интегрального исследования индивидуальности - М., 1986. - С. 29.

[86] См.: А*лексеев П.В., Панин А.В.* Указ.соч. - С. 383-384.

[87] См.: *Карташов В.Н.* Профессиональная юридическая деятельность (вопросы теории и практики).- Ярославль. 1992. - С. 9.

[88] *Леонтьев А.Н.* Деятельность. Сознание. Личность. - М., 1975., - С. 107

[89] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ.соч., - С. 385.

гое время дискутировался вопрос: чем определяется качество системы - элементами или структурой? Научно-философский подход к качеству систем выявляет их зависимость от структур, однако, большинство исследователей тем не менее полагают, что первенствующее значение принадлежит элементам. Элементы определяют сам характер связи внутри системы, то есть природа, расположение, количество, значимость и другие свойства элементов обусловливают способ (структуру) их взаимосвязи. Элементы выступают материальным носителем связей и отношений, составляющих структуру системы.

Таким образом, качество системы определяется, во-первых, элементами (их природой, свойствами, количеством и т.п.) и, во-вторых, структурой, то есть их связью, взаимодействием. Системы, в таком случае, представляют собой единство элементов и структуры[90]. Для целей настоящей работы нас, следовательно, должна интересовать не структура координационной практики сама по себе как отвлеченное понятие, а, в большей степени, конкретные элементы структуры.

В юридической науке высказана мысль о существовании, точнее необходимости выделения, нескольких структур юридической практики. В частности, В.Н.Карташов выделяет логико-философскую, пространственную, временную, стохастическую и иные структуры[91]. Полиструктурность свойственна и для координационной практики как полноценной разновидности практики юридической.

Пространственная структура координационной практики проявляется в наличии в объективной действительности разнообразных типов (видов и подвидов) координационной практики.

Координационная практика - сложное и многообразное системное правовое явление. Она осуществляется многочисленными субъектами, в различных областях, по определенным вопросам, разнообразными правовыми средствами и способами, в специфических формах и т.п. Анализ структуры любой системы не может обойти вопроса родовидовых характеристик избранной в качестве объекта изучения целостности. Вид и род представляют собой категории, выражающие отношения между различ-

[90] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ.соч., - С. 387.

[91] См.: *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Текст лекций. Часть 1. - С. 123.

ными классами. «Предметы класса Б. составляют вид предметов класса А., если они обладают всеми свойствами, общими для предметов А. и наряду с этим имеют некоторые специфические (отличающие их от всех других предметов А.) свойства»[92]. Классификация (лат. clasis - разряд и facere - делать) в указанном смысле - особый случай применения логической операции деления объема понятия[93]. В логике классификация традиционно понимается как распределение предметов по группам на основании какого-либо общего признака, произведенное таким образом, что каждая группа занимает по отношению к другим выделенным группам строго определенное место[94]. Классификация, таким образом, представляет собой группировку данных по принципу подобия или различия. Она позволяет дать содержательную характеристику наиболее существенных классов той или иной системы, раскрывающих их взаимодействие, взаимопроникновение, субординацию и органичное составление ими единой исходной целостности. Правильность и полнота классификации зависят, прежде всего, от выбора ее основания, которым выступает наиболее сущеественный признак, определяющий все остальные признаки классифицируемого явления. При этом следует помнить, что всякая классификация является результатом некоторого огрубления действительных граней между видами, так как они всегда условны и относительны.

Науке известны различные виды классификаций.

Так, в логике классификации принято делить на естественную и искусственную. Естественной считается такая классификация, в основе которой находится существенный признак, определяемый природой изучаемых предметов и явлений. Напротив, в основе искусственной классификации лежит произвольно взятый признак, имеющий значение с практической точки зрения для цели производимого исследования той или иной работы. Существуют распространительные классификации, когда исходный класс объектов последовательно подразделяется на виды и подвиды по различным основаниям. Есть такие классификации, в соответствии с которыми исходный

[92] Философский словарь. - М., 1975. - С. 60.

[93] См.: там же. - С. 177; *Челканов Г.И.* Учебник логики. - М., 1994. - С. 168 и сл.

[94] См.: *Кириллов В.И., Старченко А.А.* Логика - М., 1987. - С.53; Логика /Под ред. Г.А. Левина - Минск, 1994. - С. 79.

класс объектов делится по независимым, не связанным в строгую систему основаниям. В результате получается несколько рядом расположенных классификаций (соделений), раскрывающих с различных сторон структуру понятия класса объектов.

Следует упомянуть и о дихотомических классификациях. Это деление по наличию или отсутствию признака. С логической точки зрения, дихотомические классификации обладают существенным недостатком - их отрицательное подразделение слишком неопределенно, требует дальнейшего раскрытия объема. Поэтому дихотомические деления рассматриваются в науке как материал для построения более совершенной классификации.

Широко используются приемы классификации и в праве. Например, это классификация в законодательстве - «один из уникальных, относительно самостоятельных, объективно существующих и реально функционирующих приемов законотворческой техники»[95]. Классификация - это «государственно-властная, нормативная дифференциация объектов правовой сферы, устанавливающая между ними императивно фиксированный характер взаимосвязи в виде должного, запрещаемого, возможного, поощряемого, либо рекомендуемого варианта юридически значимой деятельности»[96].

На наш взгляд, классификация видов координационной практики, как и всякая классификация, служит средством систематизации, предпосылкой научного анализа изучаемого объекта. Разделяя объект на части, она позволяет изучить его в детализированном виде. Одновременно она призвана соединить разнообразные и порой противоречивые проявления объекта, связать их в единую цельную систему. Таким образом, выступая как средство научной систематизации, классификация выполняет свое главное предназначение.

В теории и практике координационной практики как сложного системного образования ее классификации по видам принадлежит важное место. Научно обоснованная классификация видов координационной практики позволяет определить место

[95] См.: *Чуманов Е.В.* Классификация в российском законодательстве. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Н.Новгород, 2005. - С. 11.

[96] Там же. См. также: *Баранов В.М., Чуманов Е.В.* Классификация в российском законодательстве. - Н.Новгород, 2005. - С. 21.

каждого вида координационной практики в правовой системе общества, на более высоком уровне уяснить сущность той или иной разновидности координационной практики и ее роль в системе юридической практики, точнее определить границы и возможности координационного воздействия на общественные отношения, наконец, значительно усовершенствовать иные разновидности юридической практики и добиться роста эффективности деятельности органов государственного аппарата в целом.

Правильность и полнота классификации зависят, прежде всего, от выбора ее основания, которым выступает наиболее существенный признак, определяющий все остальные признаки классифицируемого явления. При этом следует помнить, что всякая классификация является результатом некоторого огрубления действительных граней между видами, так как они всегда условны и относительны.

Виды координационной практики можно выделять в зависимости от многих критериев (оснований) деления.

Так, классификация разновидностей координационной практики возможна в зависимости от субъектного состава координационного отношения, то есть субъектов и участников координационной деятельности. Тем не менее, такое деление в указанном виде не представляется целесообразным как с точки зрения юридической науки, так и с точки зрения юридической практики ввиду множественности субъектов и разнообразия координационных отношений, когда речь о виде координационной деятельности сведется к разговору о конкретном координационном органе, мероприятии и т.п.

Намного больший интерес представляет деление в зависимости от координирующего субъекта, то есть того органа (должностного лица), который и осуществляет координацию.

Прежде всего, можно выделить координационную деятельность государственных и негосударственных организаций. Например, координационная деятельность территориальных управлений Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России), осуществляемая данными органами в соответствии с п.п. 7 и 19 п.4 Положения о территориальном управлении Министерства Российской Федерации по антимонопольной поли-

тике и поддержке предпринимательства (МАП России), утвержденного Приказом МАП России от 17.11.99 № 441[97], является координационной деятельностью государственного органа.

Координационная деятельность негосударственных организаций как властная деятельность компетентных органов возможна лишь в случае возложения на данную организацию государственно-властных полномочий компетентным государственным органом. В противном случае она не будет являться координационной деятельностью в рассматриваемом нами смысле. Так, согласно п.1 ст.11 Федерального закона «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями[98]. Такого рода координация будет негосударственной. Однако деятельность по ее осуществлению не является координационной в смысле настоящей работы, поскольку государство не передает такой организации каких-либо координационных полномочий - эти полномочия передают вновь создаваемой организации самостоятельные хозяйствующие субъекты - коммерческие организации. При этом какое-либо координационное принуждение не будет осуществляться от имени и в интересах государства; оно возможно лишь в пределах переданных коммерческими организациями данной организации полномочий. Это своего рода самоограничение хозяйственной или иной самостоятельности коммерческих организаций в целях самих же этих организаций.

В зависимости от конкретного координирующего субъекта можно выделять координационную деятельность прокурора, следователя, федеральных министерств и ведомств и т.д. Здесь, в ряде случаев, можно вести речь уже не о виде, а о типе координационной деятельности, то есть не только классификации данного явления, но и его типологии, которая, как метод научного познания, предполагает расчленение координационной деятельности на отдельные единицы и группировку их с помо-

[97] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 9. 2000.

[98] Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

щью обобщений, типа. Под последним следует понимать некоторый объект, выделяемый по тем или иным критериям из всего множества и понимаемый как представитель этого множества объектов[99].

Например, в качестве типа можно выделить координационную деятельность прокурора. Она осуществляется данным субъектом в соответствии с п.1 ст.8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где указано, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов[100].

Как отмечается в литературе, основной смысл координационных мероприятий, осуществляемых прокурором, состоит в обеспечении согласованности действий правоохранительных органов, сосредоточении усилий на главных направлениях борьбы с преступностью, повышении эффективности работы по предупреждению правонарушений[101]. Попутно необходимо отметить, что и сама система правоохранительных органов рассогласованна и однозначно не выстроена[102]. Один из основных недостатков осуществления координации органами прокуратуры заключался в отсутствии для этого должных правовых основ. В Законе о прокуратуре 1979 года координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иными правонарушениями определялась в самом общем виде в качестве одного из основных направлений деятельности, что позволяло произвольно трактовать координационные полномочия прокурора.

Тесно связано с классификациями по субъектному и объектному составу координационной деятельности и подразделение координационной деятельности на виды в зависимости от того, происходит ли согласование отношений в сфере деятельности

[99] См. об этом подробнее: *Поленина С.В., Сильченко Н.В.* Научные основы типологии нормативных актов в СССР. - М., 1987. - С. 12.

[100] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 31. Ст. 1232.

[101] См. например: Советское государственное строительство и право. Учебник. - М., 1984. - С. 334-335.

[102] См. об этом: *Гайдов В.Б.* Правоохранительная система России и ее место в государственном механизме // Полицейское право. 2005. № 3. - С. 37.

различных независимых органов (внешняя координационная деятельность) или же между структурными (территориальными) подразделениями одного органа (внутренняя координация). В первом случае властные полномочия координирующего субъекта построены на основе принципа надведомственности, во втором - ведомственного вертикального подчинения. Так, например, согласно п.п. «и» п.3 Положения о Правительственной Комиссии по транспортной политике, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.07.99. № 759, к основным задачам деятельности комиссии относится координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, ответственных за осуществление государственной политики на транспорте[103]. Это пример внешней координации, осуществляемой на основании строго надведомственных полномочий.

Понимать координационную деятельность только через реализацию властных надведомственных полномочий координирующего субъекта - значит существенно обеднять содержание данной категории, что было бы теоретически и практически неоправданным. Координация деятельности структурных подразделений имеет на практике большое значение, тем более, что она фактически более легко осуществима и приводит к не менее хорошим результатам. Так, теоретики и практики в области прокурорского надзора неоднократно отмечали необходимость тесной координации работы отдела общего надзора и других отделов прокуратуры как важного средства повышения общей эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры[104]. Не меньшую пользу приносит координация деятельности территориальных и специальных подразделений одного государственного компетентного органа[105].

Хотя и здесь многие авторы, делая правильные по существу выводы, нередко смешивают категории «координация» и «взаимодействие». Причем, такого рода смешение сугубо различных понятий было характерно как для исследователей советского периода, так и для авторов последних работ. В частности, А.В. Чурилов правильно отмечая, что залог эффек-

[103] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3740.

[104] См.: Деятельность органов расследования, прокурора и суда по предупреждению преступлений. Под общ. ред. Н.В.Жогина. - М., 1962. - С. 47.

[105] См.: *Кукушкин П.* Взаимодействие территориальных и специализированных прокуратур // Законность. 1997. № 8. - С. 23-25.

тивности работы - в обеспечении внутриведомственной координации, на протяжении всей работы оперирует терминами «взаимодействие» и «координация» как синонимами одного и того же явления[106]. М.С. Шалумов указывает, что «взаимодействие между различными подразделениями аппарата и координация их деятельности осуществляется как на официальном уровне (через заседания и решения коллегий, оперативных совещаний при руководстве прокуратуры, работу секретариата координационного совещания), так и в рабочем порядке (через рабочие группы по предметным вопросам и т.п.)»[107].

В зависимости от объекта координационной деятельности, то есть отношений, подлежащих согласованию, можно выделить координационную деятельность в сфере правотворчества, правоприменения и т.п.

Так, например, координационная деятельность в сфере правоприме-нения во многом обусловлена особенностями управленческого, конструктивно-творческого характера данной разновидности юридической деятельности, которые выражаются в казуальном правовом регулировании общественных отношений, в персонифицированном подходе к их участникам, содержании прав и обязанностей, мерах государственного воздействия и т.п. Правоприменительная деятельность представляет собой способ государственного казуального воздействия на общественные отношения, с помощью которого в правовую систему общества вводятся индивидуальные правовые предписания. Соответственно с указанным, координационная деятельность в сфере правоприменения очень актуальна и характеризуется наличием мощных координационных регуляторов, особенно в таких разновидностях правоприменительной деятельности как оперативно-исполнительная и правоохранительная деятельность компетентных органов[108]. При этом правомочие ко-

[106] См.: *Чурилов А.В.* Роль старшего помощника прокурора области по контролю исполнения в обеспечении взаимодействия работы оперативных отделов областного аппарата и координации с другими правоохранительными органами // Вопросы организации работы и контроля исполнения в органах прокуратуры. - М., 1979. - С. 170-180.

[107] *Шалумов М.С.* Система функций органов прокуратуры Российской Федерации и ее отражение в организации работы прокуратуры субъекта Федерации // Актуальные проблемы прокурорского надзора. Сб. статей. - М., 2001. - С. 27.

[108] О сущности этих разновидностей см., например: *Самощенко И.С.* Охрана режима законности Советским государством. - М., 1960. - С. 94-109; *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. - М., 1967. - С.9 0-91.

ординирующего субъекта на осуществление координационной деятельности, относящееся к его компетенции, представляется в то же время его обязанностью, часто нормативно закрепленной. Координационная деятельность в сфере правоприменения более чем какая-либо иная разновидность координационной деятельности направлена на повышение эффективности государственного аппарата. Тем не менее, координационная деятельность в сфере правоприменения зачастую характеризуется сугубо формальным подходом на практике и сводится к выполнению координационных мероприятий «для галочки», что, разумеется, отнюдь не способствует росту эффективности деятельности компетентных государственных органов и государственного аппарата в целом[109].

Можно классифицировать координационную деятельность по той отраслевой принадлежности правовых отношений, которые координируются. Так, можно указать на координационную деятельность в сфере земельных правоотношений, налоговых правоотношений, бюджетных и финансовых правоотношений и т.д.

Например, в сфере земельного законодательства в соответствии с п.3 ст.6 Федерального Закона «О государственном земельном кадастре» № 28-ФЗ органы, осуществляющие ведение государственных или иных кадастров, органы, осуществляющие специальную регистрацию или учет природных ресурсов и иные органы координируют свою деятельность в части информационного и технологического взаимодействия на основании сведений государственного земельного кадастра о кадастровом делении территории Российской Федерации[110].

Или, например, выделить координационную юридическую практику государственных контролирующих органов в сфере трудовых отношений. Так, А.В. Яковлева отмечает: «Как показывает практика, органы государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства все чаще проводят совместные мероприятия. Результаты надзорно-контрольной деятельности Государственной инспекции труда по г. Москве за 2005 г. показали, что данный орган все чаще прибегает к по-

[109] См, например: *Винокуров К.* Проверка исполнения законодательства о пожарной безопасности // Законность. 1997. № 9. - С. 22-26.

[110] Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 149.

мощи других надзорно-контрольных структур - из общего количества проверок в 2004 г. проведено: совместно с органами прокуратуры - 475 проверок, с представителями профсоюзных организаций - 537, с Госсанэпиднадзором - 56, с Госэнергонадзором - 30, с органами пожарного надзора - 25, с органами по труду - 55, с Госгортехнадзором - 110, с Архстройнадзором - 7, с налоговой инспекцией, финансовыми органами - 4, со службой занятости - 4, с другими органами - 407. Кроме того, надзорно-контрольные органы разрабатывают и утверждают планы совместных действий, проводят обмен информацией. Такие взаимоотношения, сложившиеся между органами государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, представляют собой систему, правда, ни нормативно, ни организационно не оформленную. Статья 365 ТК РФ вскользь указывает на наличие координационных связей, которые налаживает и поддерживает федеральная инспекция труда...Координирующую деятельность инспекции труда по отношению к другим надзорно-контрольным органам, однако, не следует понимать как организационное подчинение (мы не предлагаем ввести изменения в структуру органов государственной власти, выделив в ней новое звено) - это скорее идейное главенство»[111].

Тесно смыкается с предыдущей классификация координационной деятельности на виды и вследствие различия рассматриваемых вопросов, лежащих в специфической сфере деятельности, подлежащей координации. Например, можно выделить координационную деятельность в сфере охраны лесов, исполнительного производства, банкротства предприятий и многих других. Можно добиться еще более узкого сегментирования, например, выделить координационную деятельность правоохранительных органов в области трудовых отношений[112], профилактики преступности[113], борьбе с коррупцией[114] и т.п.

[111] *Яковлева А.В.* О системном подходе к повышению эффективности государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства// Трудовое право, 2006, № 9. - С. 28.

[112] См.: *Мачинский В.* «Серый» рынок труда - реальность рыночных отношений? // Законность - 2006. № 1. - С. 2-5.

[113] См.: *Хакимзянов Р.* Положительный результат - только при совместной работе // Законность. - 2006. № 1. - С. 25-28.

[114] См.: *Аникин А.* Противодействие коррупции // Законность. - 2006. № 11. - С. 2-4.

Представляется актуальным подразделение координационной деятельности на виды по уровню координационной деятельности, то есть степени глубины и сложности координационного процесса, как правило, зависящих от специфики форм координационного взаимодействия. С этой точки зрения можно выделить три уровня, которые условно следует обозначить как низкий, средний и высокий уровни координации. Можно предложить и иное наименование: низкотехнологичные, среднетехнологичные и высокотехнологичные ее виды.

Для низкого уровня координации характерно отсутствие каких-либо устойчивых сложных форм координационного взаимодействия, четкой регламентации хода координационного процесса и его фиксации, прав и обязанностей субъектов и участников, требований к временным, территориальным и другим показателям координационного процесса, четко разработанных мер по реализации координационных решений и контролю за их реализацией и т.п. Нередко именно на таком уровне осуществляется координация деятельности структурных подразделений организаций по решению рабочих вопросов, то есть координируются внутренние отношения. Здесь низка связанность координационными правами и обязанностями, отсутствует детальная фиксация достигнутых в процессе координационной деятельности результатов. На таком уровне обычно осуществляется координационное взаимодействие в форме рабочих (оперативных) совещаний; групп, созданных на небольшое, конкретно определенное время; обмен информацией; выработка единого подхода к решению того или иного конкретного вопроса юридической практики; согласование сроков, форм, способов производства тех или иных (в том числе координационных более высокого уровня) мероприятий, согласование исполнителей и начала процесса исполнения и т.п.; визирование проекта решения одного структурного подразделения, передаваемого на подпись руководителю, другим структурным подразделением и т.д.

На высоком уровне используются, соответственно, сложные и устойчивые формы координационного взаимодействия: координационные совещания, оперативно-следственные группы (бригады), постоянно действующие комиссии с координационными полномочиями и т.п. Для координации высокого уровня

свойственны нормативное закрепление прав и обязанностей субъектов и участников координационной деятельности, формальная определенность требований к ходу координационного процесса и фиксации его результатов, налаженная система контроля за реализацией координационных решений.

На среднем уровне преобладают простые формы координационного взаимодействия, не ставшие еще устойчивыми в координационной практике данных субъектов, однако уже усложненные наличием конкретных координационных прав и обязанностей, устойчивых координационных полномочий и т.п. Это своего рода координация при помощи форм координационного взаимодействия «недоразвившихся» до форм высокого уровня, но уже точно «переросших» простые формы. Эта группа форм очень подвижна, и ее рамки достаточно трудно определить. Вероятней всего, к ней можно относить различного рода временные комиссии, а также семинары. Усложняясь, эти формы стремятся к своему нормативному закреплению, однако, не всегда его имеют. Чаще всего для них характерно лишь фактическое закрепление внутренней процессуальной формы координационной деятельности, да и, в целом, уровень нормативного закрепления форм координационного взаимодействия не закреплен нормативно.

Возможно и смешение уровней координационной деятельности в одном обширном (основном) координационном процессе, что бывает вызвано, как правило, спецификой субъектов и участников координационного процесса.

Приведенное выше деление весьма и весьма условно и подлежит дальнейшей разработке, поскольку имеет серьезный теоретический смысл и может оказаться практически полезным.

Виды координационной деятельности определяют также территориальный, временной и иные подобные факторы. По временному критерию целесообразно различать относительно постоянную координационную деятельность; временную координационную деятельность, окончание которой не связано с конкретной датой, а только с теми или иными условиями, результатами самой деятельности (например, ссылки в правовых актах на момент «ликвидации последствий») и т.д.; и координационную деятельность, осуществляемую данным субъектом в течение строго определенного времени.

Возможна классификация координационной деятельности на виды в зависимости от наиболее часто используемых способов и средств координационной деятельности, наиболее характерных форм координационного взаимодействия особенностей координационной «технологии» в целом, от результатов координационной деятельности и способов их фиксации и т.д., однако такие классификации не имеют важного смыслового значения и являются искусственными в том смысле, что в качестве основания выбираются признаки, удобные для систематизации разновидностей координационной деятельности, но не существенные для них самих, то есть для адекватного познания их содержания и, на основе этого, более полного уяснения сущности координационной деятельности в целом.

Заканчивая рассмотрение пространственной структуры координационной практики и подводя некоторый итог, отметим, что в теории и практике координационной деятельности как сложного системного образования ее классификации по видам принадлежит важное место. Она позволяет определить место каждого вида координационной практики в правовой системе общества, уяснить сущность той или иной разновидности, ее специфику и роль в системе юридической практики, определить границы и возможности координационного воздействия на общественные отношения, усовершенствовать иные разновидности юридической практики, добиться эффективности деятельности компетентных органов государства в целом.

Временная структура координационной практики позволяет раскрыть отдельные этапы (стадии) реализации координационных полномочий в конкретных типах (видах, подвидах) координационной практики.

Как мы полагаем, рассмотрение временной структуры координационной практики целесообразно лишь применительно к конкретной форме координационного взаимодействия. В частности, если речь идет о такой форме координационного взаимодействия в прокурорской координационной практике как координационное совещание, то в обобщенном виде элементами организационного обеспечения координационного совещания и, одновременно, этапами данного координационного процесса являются: формирование координационного совещания и подготовка регламента его проведения, информационно-ана-

литическая работа и прогнозирование развития криминогенной ситуации, планирование заседаний координационного совещания, осуществление контроля за реализацией их решений, ведение делопроизводства координационного совещания[115].

Стохастическая структура координационной практики позволяет выявить в каждой разновидности координационной практики и конкретной социально-правовой ситуации объективно необходимые и случайные (переменные, нестационарные и т.п.) ее элементы и связи. Смысл выделения такой структуры состоит в том, что выполнение той или иной задачи требует определенной совокупности элементов: субъектов и участников, координационных действий и операций, применения соответствующих способов и средств, координационной «тактики» и «технологии», временных, трудовых, финансовых, организационных и иных затрат и ресурсов.

Рассмотрение стохастической структуры, следовательно, напрямую связано с эффективностью как используемой формы координационного взаимодействия для решения конкретного вопроса, так и с эффективностью координационной практики в целом.

Существование *вертикальной и горизонтальной структур координационной практики* обусловлено спецификой устройства органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и установлением той или иной соподчиненности между различными субъектами координационной практики.

Не будет преувеличением, если сказать, что координационная практика, например, по сути «пронизывает» всю вертикаль исполнительной ветви власти.

Действительно, в силу ч.2 ст.80 Конституции Российской Федерации[116] Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. На основании ст.13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»[117] Правительство Российской Федерации в пределах своих

[115] Здесь и далее см.: *Бессарабов В.Г., Капитонова Ю.В., Макарченко В.А., Рябцев В.П.* Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Научно-методические рекомендации. - М., 2001. - С. 12-25.

[116] Российская газета, № 237, 25.12.93.

[117] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

полномочий в числе прочего обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов, а, значит, и координирует их деятельность. На основании ч.2 ст.32 указанного Закона Правительство Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, руководит деятельностью которых непосредственно Президент Российской Федерации.

Как следует из п.п. «г» п.3 Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[118] федеральное министерство: осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.4

Указанную схему можно продолжить и дальше, вплоть до территориальных и структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Главное в этой конструкции другое: весь механизм исполнительной ветви государственной власти в России построен на основе принципа координации. Если на одном из этапов координационного процесса произойдет сбой это неминуемо отразится на качестве работы всей системы. Причем, в данном случае, будет действовать так называемый «эффект мультипликатора»: небольшой сам по себе сбой в одном элементе системы приведет к серьезным сбоям в элементах системы как низшего, так и высшего порядков.

Таким образом, мы снова возвращаемся к проблеме эффективности координационной практики.

Горизонтальная структура координационной практики тесно переплетается с вертикальной структурой, служит, своего рода, ее закономерным дополнением и продолжением.

В частности, основным звеном координационной деятельности в области борьбы с преступностью являются правоохранительные органы субъектов Федерации. Они непосредственно руководят деятельностью подчиненных органов в городах и

[118] Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

районах и исполняют указания федеральных органов. Прокурор уровня субъекта Федерации включает в состав координационного совещания руководителя соответствующего органа внутренних дел того же уровня, например, УВД области. Подписывая с иными членами координационного совещания совместно выработанное, согласованное решение по тому или иному вопросу начальник органа внутренних дел субъекта Федерации предлагает обсуждение вопроса об исполнении решения координационного совещания на коллегии органа внутренних дел. В результате обсуждения на коллегии процесс исполнения решения координационного совещания приобретает необходимую конкретизацию. Решение коллегии в форме приказа доводится до сведения начальников нижестоящих органов внутренних дел. Последние под роспись знакомят с приказом подчиненных оперативных работников и организуют исполнение приказа, назначая конкретных ответственных лиц, сроки и порядок исполнения и т.п. С другой стороны, прокуроры уровня субъекта Федерации доводят решение координационного совещания до сведения нижестоящих прокуроров, а последние организуют не только его исполнение, но и контроль за исполнением решения органами внутренних дел соответствующего уровня.

Более того, не будет преувеличением сказать, что объемы вертикальной и горизонтальной координации, скорее всего, соотносятся как «сообщающиеся сосуды». В частности, З.П. Румянцева, определяя координацию как общую функцию управления, обеспечивающую достижение согласованности в работе всех звеньев организации путем установления рациональных связей (коммуникаций) между ними[119], пишет, что «в условиях роста самостоятельности и ответственности руководителей всех уровней и исполнителей происходит рост числа неформальных связей, обеспечивающих горизонтальную координацию работ. Одновременно сокращается необходимость в вертикальной координации, если структуры управления становятся «плоскими»[120].

Представляется необычайно важным выделить также так называемую циклическую структуру координационной юридической практики.

[119] См.: *Румянцева З.П.* Общее управление организацией. Теория и практика. - М., 2003. - С. 110.

[120] *Румянцева З.П.* Указ. соч., С. 110.

На практике субъекты и участники координационной деятельности не часто производят выбор средств координационной деятельности и способов их применения, а производят координационные действия и операции в заранее установленном комплексе. Некоторые координационные действия и операции, осуществляемые в определенной последовательности и при помощи достаточно статичного набора средств схожими способами часто повторяются на практике. Нередко они находят отражение (закрепление) и в правовых актах, в том числе нормативных. Их результаты фиксируются в установленной форме. Целесообразно на этой основе выделять конструкцию устойчивой формы координационного регулирования как сложившуюся на практике и часто осуществляемую форму производимых координационных мероприятий, форму координационного регулирования, проявление в реальной действительности координационной активности субъектов и участников координационной деятельности.

Таким образом, устойчивую форму координационного регулирования (далее - УФКР) можно определить как часто повторяемую на практике и находящую некоторое отражение (закрепление) в правовых актах совокупность последовательно производимых координационных действий и операций, осуществляемых с помощью специфических средств и методов, определенными способами, с предусмотренной формой фиксации результатов их производства, представляющую собой форму координационного регулирования действий субъектов и участников координационной деятельности. УФКР - сложное комплексное образование, однако его практическую значимость трудно переоценить. Планирование и осуществление непосредственно координационных мероприятий, относящихся к той или иной форме координационного взаимодействия, дает большую экономию правовых средств, трудовых и материальных ресурсов, позволяет достигнуть поставленной цели - установления наиболее целесообразного соотношения в деятельности компетентных органов, согласованности их деятельности - гораздо быстрее, надежнее и эффективнее.

Сами УФКР достаточно разнообразны. Это, например, осуществляемый по определенным правилам обмен информацией и ее анализ, комплексные проверки, совместные планы деятельности[121], координационные встречи[122] и т.п. и, даже, межведомственные акции[123].

Существуют и иные, менее распространенные УФКР, подробное исследование которых не относится к целям настоящей работы. Возможно, например, выделить такие УФКР, как обмен опытом, создание единых баз и банков данных, разработка совместных программ, совместное обследование и т.п. Очень проста и перспективна такая УФКР как текущий информационный обмен, отдельные авторы даже указывают, что в сфере земельных отношений это единственный современный способ управления земельными ресурсами, средством обеспечения которого являются земельный кадастр и мониторинг земель, и настаивают на необходимости его непрерывности[124].

Вместе с тем, как видим, единого подхода относительно возможностей применения тех или иных УФКР в науке и практике выработано не было. Нет и в настоящее время единства мнений относительно УФКР, их соотношения и эффективности, как нет, да, наверное, и не может быть, хотя бы примерного легитимного списка наиболее распространенных УФКР.

Можно выделять также психологическую структуру координационной практики. Координационную деятельность осуществляют люди и их опыт координационной деятельности, знание складывающейся на территории, на которую распространяется их компетенция, экономической, политической, социальной и любой иной обстановки, влияние и личные контакты координирующих и координируемых субъектов. Здесь особо важны качества личности, которые неизбежно накладывают свой отпечаток на процесс координационной деятельности (ее интенсивность и экстенсивность, психологический

[121] Очень популярный в «перестроечный период» относительно «мягкий» способ координации. См., например: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 17.07.1987 № 824 «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления» // Свод законов СССР, Т. 5, С. 6-36, 1990 г.

[122] См., например: Материалы о координационной встрече рабочих групп российско-швейцарского проекта по подготовке социальных работников для исправительных учреждений ФСИН России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 2. - С. 29-32.

[123] См.: *Шарафутдинова Р.* Межведомственная акция «Безнадзорность» // Законность. - 2006. № 9. - С. 31-33.

[124] См.: *Кухтин П.В., Левов А.А., Лобанов В.В., Семкина О.С.* Управление земельными ресурсами. - СПб., 2005. - С. 118-119.

климат координационного органа и т.п.). Психологи приводят, например, те профессиональные деформации современных руководителей-управленцев, которые отрицательно влияют на эффективность координационных процессов: авторитарность, демонстративность, профессиональный догматизм, доминантность, профессиональная индифферентность, консерватизм, профессиональная агрессия, ролевой экспансионизм, социальное лицемерие, поведенческий трансфер, сверхконтроль[125]. Другая сторона проблемы - обеспечение взаимосогласнности и взаимодействия работника и организации, что характерно для всех видов деятельности и особое значение приобретает для деятельности координационной, где возможность принуждения к определенной линии поведения изначально объективно сведена к минимуму.

Вообще же, психологическая готовность личности к деятельности, по мнению психологов, является необходимым условием успешного достижения конечного результата данной деятельности и представляет собой как меру настроенности человека на активное включение в деятельность, так и его полную самоотдачу в соответствии со смыслом и характером деятельности. При этом в ней выделяют два взаимосвязанных компонента: установку на начало действия и способность на его продолжение и доведение до ожидаемого результата[126]. Психологи рассматривают «единичного», конкретного человека как саморегулирующуюся, динамичную, формируемую систему и успешно оперируют таким понятием как индивидуальный стиль деятельности, который обычно обусловлен индивидуально-типологическими и возрастными особенностями, уровнем развития и профессиональной подготовкой, ценностными ориентациями человека. Здесь важно то, что, проявляясь в особенностях планирования деятельности, действий, операций, он является регулятором, обеспечивающим как адаптацию человека в профессиональной среде, так и профессиональную пригодность,

[125] *Зеер Э.Ф.* Психология профессий - М., 2001. - С. 247-249, 276-277. См. также: *Свеницкий А.Л.* Социальная психология управления - Л., 1986 - С. 89-93; *Дряхлова Н.И., Кравченко А.И., Щербины В.В.* Социология труда - М., 1993. - С. 109.

[126] См.: *Парыгин Б.Д.* Социальная психология. - СПб., 2003. - С. 224-226. См. также: *Гичан И.С.* Психология профессионального становления специалиста. Учебное пособие. - Киев, 1987. - С. 62; Психологические факторы операторской деятельности / Отв. ред. А.И. Галактионов, В.Ф. Венда, В.А. Вавилов - М., 2000. - С. 156.

а, значит, и эффективность такой деятельности[127]. То есть, это способ, которым человек осуществляет свою деятельность, независимый от чьих-либо определяющих суждений, хотя в сфере государственного управления этот способ обязательно должен подлежать оценке с точки зрения его эффективности[128].

Интересно, что еще в 1960-е годы эффективность согласованных действий, например, по организации перевоспитания осужденных и реализации целей общей и частной превенции связывалась с надлежащей психологической работой, однако одновременно отмечалась, что такая работа находится на крайне низком уровне[129]. К сожалению, мониторинг проблемы сегодня свидетельствует, что положение здесь также не сильно исправилось к лучшему[130].

Одновременно отметим, что психологическим моментам в процессе координации придается все большее значение зарубежными специалистами в области межличностных отношений. В частности, небезызвестный Н.Хилл, рассматривая вопрос объединения лидером группы «разумов» своих последователей, указывает, что «у каждого лидера есть свои методы координации разумов своих последователей»[131] и далее подробно рассматривает основные из них. О.С. Виханский и А.И. Наумов прямо отмечают, что «проблемы лидерства являются ключевыми для достижения организационной эффективности»[132], поскольку само по себе лидерство в практике управления - «это способность эффективно использовать все имеющиеся источники власти для превращения созданного для других видения в реальность»[133].

[127] См.: *Иванова Е.М.* Психотехнология изучения человека в трудовой деятельности. Учебно-методическое пособие - М., 1992. - С. 59. См.: также: Человеческий фактор в современном автоматизированном производстве. Научн-практич семинар. Тезисы докладов - Хабаровск, 1989. - С. 108.

[128] См.: *Чудновский В.Э.* Смысл жизни и судьба - М., 1997. - С. 154-155, 142-143. См. также: Психологический словарь / Под ред. В.П. Зинченко, Б.Г. Мещерякова - М., 1999. - С. 239.

[129] См.: *Кузнецов Ф.Т., Подымов П.Е., Шмаров И.В.* Эффективность деятельности исправительно-трудовых учреждений - М., 1968. - С. 75.

[130] См. об этом подробнее: *Коломытцев Н.А.* Рецидивная преступность в России и проблемы борьбы с ней // Ленинградский юридический журнал. - 2005, № 1 (2) - С. 157-165.

[131] *Хилл Н.* Добивайся успеха и богатей, используя силу убеждения. - Минск, 2006. - С. 228. См. также С.237.; *Он же.* 16 законов успеха. - Минск, 2003. - С. 537.

[132] *Виханский О.С., Наумов А.И.* Менеджмент. Учебник. - М., 2003. - С. 525.

[133] *Кравченко А.И.* История менеджмента - М., 2003. - С. 408.

Кстати, с точки зрения психологической структуры координационной юридической практики ее конечная эффективность наиболее важна: установлено, что поведение человека обусловлено не только ценностью цели, но и вероятностью ее достижения[134]. А эта вероятность складывается, чаще всего, из предыдущего успешного опыта осуществления координационной юридической деятельности. Е.А. Климов, например, среди разновидностей эмпирических феноменов установления взаимосоответствия особенностей человека и объективных требований деятельности совершенно справедливо выделяет активность субъекта не только в достижении цели, но и в ее конструировании соответственно мнению о возможности ее достижения в реальной действительности[135].

В самом же коллективе очень важна проблема выработки его адекватного психологического отношения к тому или иному вопросу[136], в том числе вопросу о необходимости, способах, методах, средствах, формах и т.п. осуществления координационной юридической практики. Особое внимание в анализе коллективной работы уделяется мотивам хорошей работы, например, выделяют мотивы: выгоды, удобства, безопасности, удовлетворенности, «нивелирования» и т.п.[137] Сама эффективная деятельность какого-либо постоянного координационного органа зависит, с позиций психологии, еще и от количественных (максимум и минимум членов в группе) и качественных (индивидуальные особенности членов коллектива) показателей[138]. Указанное достигается, в числе прочего, и за счет эффективного руководства, которое может быть таковым только если придерживается определенных правил, в том числе правил по созданию в коллективе необходимого психологического климата[139], то есть, речь вновь идет о внутренней координации. Более того, к различным разновидностям представителей профессии типа «человек-человек» психологи предъявляют и различные же требования[140].

Все это является организационно-психологическим проектированием или, точнее, проектированием больших систем с учетом психологических особенной труда, к методам которого со времен М.В. Ломоносова относятся, например, предусмотрение самообеспечения системы, дифференцированный подход к оценке деловой активности людей в системе, равномерность, пропорциональность, целесообразность распределения материальных ресурсов, постройка оптимальных межчеловеческих отношений и т.п.[141]

Наряду с психологической, на наш взгляд, следует рассмотреть и *социологическую структуру* координационной юридической практики. Это связано с тем, что в рамках координации все чаще и чаще общаются не конкретные индивиды как должностные лица, наделенные отдельными властными полномочиями, то есть, *как таковые*, а должностные лица (в том числе, руководители) *как представители* отдельных органов, координирующих и координируемых субъектов, властных систем и структур. На первый план, таким образом, выходят системно-групповые представления. А.И. Кравченко прямо пишет об этом: «Действие психологических факторов остается непродолжительным, ситуационным, оно не приводит, как правило, к устойчивому улучшению внутриколлективных отношений... Различие между психологическим и социологическим подходами особенно наглядно проявляется в случае интерпретации понятий «межличные отношения» и «межличностные отношения». Первое из них нагружено субъективно-личным содержанием, которое означает личные связи между несколькими индивидами... Напротив, социология имеет дело... с социальными типами»[142].

[134] См.: *Гутштейн А.И.* Кибернетика в экономическом регулировании производства. - М., 1972. - С. 99-100.

[135] *Климов Е.А.* Введение в психологию труда. - М., 1988. - С. 58-59. Понимают это и специалисты в области управления. См., например: *Маршев В.И.* История управленческой мысли - М., 2005. - С. 520; *Румянцева З.П.* Общее управление организацией. Теория и практика. - М., 2004. - С. 227.

[136] См., например: *Балинт И., Мурани М.* Психология безопасности труда - М., 1968. - С. 90-91; С. 168-169. См. также: *Андреев В.А.* Саморазвитие менеджера - М., 1995. - С. 22; *Вересов Н.Н.* Психология управления - М., 2001. - С. 167-168; *Кабаченко Т.С.* Психология управления - М., 2000. - С. 36-38.

[137] См. подробнее: *Котик М.А.* Психология и безопасность - Таллин, 1989. - С. 216-217; 302-303.

[138] См.: *Балинт И., Мурани М.* Указ. соч., - С. 130-131.

[139] См.: там же - С. 112-115.

[140] См., например: *Климов Е.А.* Психология профессионального самоопределения - М., 2004. - С. 182-185; 40-41; 64-65. *Он же.* Психология профессионала. - М., 1996. - С. 302.

[141] См.: *Климов Е.А., Носкова О.Г.* История психологии труда в России. Учебное пособие. - М., 1992. - С. 68-69 и сл. См., также: В поисках эффективного управления - М., 1986. - С. 152-153, 276-277.

[142] *Кравченко А.И.* Социология труда в XX веке (историко-критический очерк) - М., 1987. - С. 71.

Именно с таких позиций и возможно оценивать эффективность управленческих, а, значит, и координационных систем[143].

Нельзя забывать, что деятельность - это важнейшая составляющая социализации человека (особенно в части ориентировки в системе связей, личностным выбором деятельности, центрированием вокруг главного, освоения личностью новых ролей и т.п.)[144]. В любом сложном координационном процессе целесообразно выделить некоторые социальные типы разной степени обобщенности и попытаться найти методы позитивного воздействия в целях повышения эффективности координационной деятельности не единые для всех, а «свои», индивидуальные для каждого социального типа.

Например, в следственно-оперативной бригаде, возглавляемой прокурором, легко сразу же выделить тип руководителя и его заместителя - прокурорских работников, тип следователя и тип оперативного работника органов внутренних дел, осуществляющего оперативно-розыскные мероприятия. На каждый из выделенных типов возможно воздействовать по-разному, более того, даже оценка удачности в расследовании конкретного дела - для работника уголовного розыска это когда выявлены лица, совершившие преступления, для следователя - когда данные лица изобличены собранными «по крупицам» доказательствами, особого интереса в собирании которых работники уголовного розыска, как правило, не проявляют.

Не будет ошибкой отдельно рассматривать *главную и вторичную, вспомогательную структуры* координационной практики. В частности, можно рассматривать структуру самого координационного совещания руководителей правоохранительных органов как главную, а структуру постоянно действующего органа координационного совещания - секретариата - как вспомогательную.

«Вспомогательность» той или иной координационной практики означает лишь его вторичность, но не незначимость. От того, каким путем организована вспомогательная структура зависит эффективность деятельности вспомогательного органа, а, в конечном итоге, эффективность самой «основной» координационной юридической деятельности.

[143] См.: там же. - С. 108-111.

[144] См.: *Андреева Г.М.* Социальная психология. - М., 2002. - С. 277, 304-305.

Специалисты в области управления выделяют различные типы аппаратов, например, консультационный, обслуживающий, личный аппарат и т.п. и, соответственно, различные аппаратные полномочия: рекомендательные полномочия, обязательные согласования, параллельные полномочия и др.[145], что требует от организаторов конкретной координационной деятельности подбора наиболее важных средств управления еще на начальном этапе.

Можно рассматривать *функциональную структуру* координационной практики, которая будет проявляться, главным образом, в выборе и применении для решения тех или иных конкретных вопросов конкретных УФКР: коллегии и координационного совещания, оперативного совещания и следственно-оперативной группы, комиссии и комитета и т.п.

Например, З.П. Румянцева прямо указывает, что выбор типа формальной группы зависит от целей, поставленных организацией, отсюда же исходят при определении числа участников (размера группы), их роли, статуса, ресурсов для деятельности группы и т.п.[146]

Этот вопрос тесно связан с построением системы координации в конкретных органах и организациях. Он поднимался специалистами в области управления достаточно давно. В частности, еще Тейлор отмечал необходимость упразднения организации военного типа и построения организации «функционального типа», причем функциональная администрация состоит в таком распределении работ по управлению, чтобы каждый служащий, от помощника директора до низших должностей, должен был исполнять возможно меньшее количество функций[147]. То есть, правильное построение функциональной системы координационной юридической практики, устранение лишних, ненужных звеньев автоматически позволит повысить ее эффективность.

Целесообразно исследовать и синергетическую структуру координационной практики. Она указывает на то, как ее субъектам и участникам достичь наибольшей эффективности и качества за счет оптимального использования разнообразных

[145] См., например: *Румянцева З.П.* Указ. соч., - С. 106-108.

[146] См.: *Румянцева З.П.* Указ.соч., - С. 112-113.

[147] См.: *Тейлор Ф.У.* Менеджмент - М., 1992. - С. 60-61, 64-65.

вариантов взаимодействия соответствующих юридических способов и средств.

Прежде всего, речь идет о необходимости выделения имманентных признаков самой деятельности (деятельность должна достигать намеченной цели; деятельность выполняется составом действий и операций; сформированная деятельность отвечает установленной норме производительности; выполняемая деятельность является сознательной; деятельность имеет обобщенный характер с теоретическим основанием обобщения; деятельность должна выполняться с известной мерой навыка), как основы для достижения синергетического эффекта.

Выделенным признакам должны соответствовать варианты применения методов и средств различными способами[148]. Эти варианты, на наш взгляд, выступают способами самоорганизации системы. В этом смысле психологи давно рассматривают деятельность как большую иерархическую саморегулируемую систему[149]. То же самое, кстати, авторы относят и в качестве требований к самоменеджменту[150].

Какие-либо «координационные единицы» - группы - с позиций науки об управлении формируются в процессе организации как подразделения системы управления, выделяемые по функционально-полномочному признаку. Э.М. Коротков отмечает, что и сама «группа должна строится по принципам синергии, которые означают, что соединение может быть очень эффективным относительно каждого соединяемого элемента в отдельности. Синергия - это эффект соединения на основе согласия, это возникновение нового качества при определенных вариантах соединения»[151].

Потом уже речь пойдет об оценке факторов эффективности работы групп, например, таких выделяемых специалистами по менеджменту факторов как размер группы, состав группы, групповые нормы, сплоченность, групповое единомыслие (которое, заметим попутно, может быть и негативным фактором), конфликтность, статус членов группы, роли членов группы и др.[152] Для каждого типа группы наукой об управлении выработаны свои способы повышения эффективности, например, повышения эффективности собраний, деятельности комитетов и т.п.[153]

Необходимо для полноты картины изучение *рекурсивной структуры*, которая, с одной стороны, позволяет проследить причинно-следственные связи между различными видами координационной юридической практики, а с другой - оценить саму сущность той или иной УФКР.

В последнем смысле выделение данной структуры является особо ценным. Действительно, в ходе большинства УФКР создаются, например, временные или относительно постоянно действующие органы, такие как координационное совещание, то есть образуется группа, в которой имеются собственные связи, подчиняющиеся собственным же законам. У группы, например, могут быть различные варианты функциональной организации: «цепочка», «звезда», «круг», полная и неполная «сеть», а сами группы могут быть малыми, большими, оптимальными[154]. Одновременно любая УФКР имеет черты, уже выделенные специалистами в области управления для характеристики групповой работы, например, выделены такие типы взаимодействия (в том числе, координационного) как бригада, самоуправляемая (автономная) рабочая группа, проектная группа, комитет, неформальная группа и т.п.[155]

Одновременно необходимо отметить, что «надежность и эффективность сложных систем управления существенно зависят от согласованности действий..., то есть от совместной групповой деятельности... и анализируя групповую деятельность, важно, прежде всего, оценить информационные связи ее участников...»[156]. Соответственно этому строится матрица информационных связей в группе, благодаря которой определяется необходимый тип связи в группе, в чем-то соотносимый со структурой УФКР, являющийся своего рода «логическим скелетом» последней.

[148] К сожалению, сегодня не имеется такого рода развернутых методик исследования в рамках социально-правовых наук, хотя этот подход прекрасно зарекомендовал себя в психологической сфере. См., например: *Фролов М.В., Милованова Г.Б.* Электрофизиологические помехи и контроль состояния человека-оператора - М., 1996.

[149] См.: *Мерлин В.С.* Указ. соч., - С. 162-163.

[150] См., например: *Поляков В.А.* Технология карьеры - М., 1995. - С. 74-76.

[151] *Коротков Э.М.* Концепция менеджмента. Учебное пособие. - М., 1998. - С. 198.

[152] См.: *Румянцева З.П.* Указ. соч., - С.146-147.

[153] См.: *Румянцева З.П.* Указ. соч., - С.148-149.

[154] См.: Основы инженерной психологии. Учебное пособие. Под ред. проф. Б.Ф. Ломова - М., 1977. - С. 280-281.

[155] См. подробнее: *Румянцева З.П.* Указ. соч., - С. 110-112.

[156] См.: Основы инженерной психологии. Учебное пособие. - С. 280-282.

Таким образом мы напрямую подходим к необходимости выделения *информационной структуры* координационной юридической практики как системы информационных связей между ее субъектами и участниками. Здесь, прежде всего, подлежит определению информационная основа той или иной разновидности координационной юридической практики. В.Д. Шадриков предлагает понимать под информационной основой деятельности «совокупность информации, характеризующей предметные и субъективные условия деятельности и позволяющей организовать деятельность в соответствии с вектором «цель-результат». Эффективность профессиональной деятельности во многом определяется адекватностью, точностью и полнотой информационной основы деятельности»[157]. Затем уже выделяется и анализируется информационное взаимодействие на трех уровнях: сенсорно-перцептивном, когнитивном и образно-оперативном. Результаты анализа должны быть ранжированы и тогда уже на этой основе могут быть выработаны необходимые рекомендации для оптимизации информационной структуры[158], которая напрямую ведет к оптимизации самой координационной юридической практики, повышению ее эффективности.

Нельзя забывать, что и критерии оценки эффективности деятельности (равно как и критерии оценки предпочтительности того или иного результата или способа деятельности), принятые субъектом, входят как составная часть в информационную основу деятельности[159].

2.3. Координация: форма и содержание

Возможно выделение и иных структур координационной практики, однако наибольшее значение, по нашему мнению, имеет логико-философская структура.

Прежде всего, отметим, что в рамках логико-философской структуры координационной практики следует выделять два уровня.

Первый уровень - это наличие в координационной практике двух основных компонентов: координационной деятельно-

[157] *Шадриков В.Д.* Проблемы систематизации профессиональной деятельности - М., 1982. - С. 65-66.

[158] См.: там же. - С. 102-103.

[159] См. подробнее: *Мерлин В.С.* Указ. соч., - С. 61.

сти и социально-правового опыта координации. Динамическая сторона практики большей часть выражена в координационной деятельности, статическая - в правовом опыте координации. Каждый из указанных элементов также структурирован (второй уровень).

Наибольший интерес представляет структура координационной деятельности. Структурный подход к координационной деятельности позволяет нам определить, что ее структуру составляют ее содержание и форма, взятые в диалектическом единстве. Хотя имеются и другие мнения.

Так, например, М.С.Каган называет в качестве составляющих структуру элементов объекты, субъекты и участников, действия и операции, средства и способы их осуществления, принятые решения и другие результаты действий[160]. Такой подход представляется упрощенческим. Приведенный Каганом элементный состав структуры деятельности не позволяет говорить о деятельности как целостном образовании, не отражает всю сложность структурного устройства указанной системы и относится, скорее, к элементу структуры деятельности - ее содержанию, но не самой деятельности в целом. Диалектика формы и содержания конкретизирует представление о структурности той или иной системы, явления, процесса, связывает структурность с противоречиями, развитием, отсекает односторонность в их трактовке и выявляет новые грани в проблеме использования этих категорий в практической деятельности людей.

В самом общем смысле под «содержанием» в философии понимается все то, что содержится в системе. Сюда, следовательно, входят не только сами по себе элементы, но и отношения, связи, процессы, тенденции развития.

С этих позиций конституирующими элементами содержания координационной деятельности должны выступать ее свойства и элементы[161]. На свойства мы уже обращали внимание при характеристике понятия «координационной деятельности», они будут также конкретизироваться и уточняться по ходу работы в дальнейшем, а элементы подлежат отдельному подробному рассмотрению. В то же время в содержании координационной

[160] См.: *Каган М.С.* Система и структура // Системные исследования. Ежегодник. - М., 1983. - С. 90.

[161] См. о содержании юридической деятельности: *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 52.

деятельности имеются такие элементы, которые целесообразно рассматривать в комплексе, то есть, для того или иного вида субъектов свойственны те или иные способы и средства.

В содержании координационной деятельности ее свойства и элементы имеют неодинаковое значение. Первичны здесь элементы координационной деятельности, которые в дальнейшем определяют ее свойства. Элемент - первооснова любой вещи.

При рассмотрении элементов координационной деятельности важным представляется не только сам элемент как таковой, но и то, что сочетание элементов всегда настолько своеобычно, что целое больше суммы его частей.

Таким образом, подробное рассмотрение элементов помогает понять их сущность и вынести необходимые знания о целом, которое данные элементы составляют.

Среди элементов обычно существует достаточно строгая иерархия, позволяющая адекватно познать сущность каждого элемента и оценить его значимость для существования целого. Не является исключением и такое целое, как координационная деятельность. В содержании координационной деятельности ее свойства и элементы имеют различное значение. Первичными следует считать все-таки элементы координационной деятельности, которые в дальнейшем определяют ее свойства. К элементам координационной деятельности, на наш взгляд, относятся: субъекты и участники, объект, координационные отношения, координационные действия, операции, средства, способы, результаты, своего рода, координационная «технология».

Понятие формы в философии многозначно. Чаще всего, однако, под формой понимается способ внешнего выражения содержания, иногда при этом указывается, что форма к тому же есть относительно устойчивая определенность связи элементов содержания и их взаимодействия, тип и структура содержания. Под «формой» также понимается внутренняя организация, способ связи элементов внутри системы, однако, в данном случае понятие формы совпадет с понятием структуры[162].

Разумеется, сами понятия формы и содержания относительны. Диалектическую позицию в трактовке соотношения формы и содержания достаточно четко выражают следующие

[162] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ.соч., - С. 394.

положения: неразрывность содержания и формы; неоднозначность связи; противоречивость единства; оптимальность развития - при соответствии формы содержанию, содержания - форме. Именно с таких позиций следует исходить при анализе формы и содержания координационной деятельности.

Форма и содержание неразрывны в том смысле, что нет ни одной материальной системы, у которой не было бы содержания и формы. Форма содержательна, содержание оформлено; одно без другого не существует. Как верно указывал Ж.Т. Туленов: «в конкретных предметах содержание и форма существуют в непрерывном единстве»[163]. Это полностью справедливо и для координационной деятельности. Ее содержание, как мы увидим, не может существовать без надлежащего оформления, и не могут существовать формы координационной деятельности, не наполненные ее конкретным содержанием. В то же время, одно и то же содержание может иметь разные формы, но может быть и иначе: одна и та же форма координационной деятельности может иметь различное содержание. Кроме того, внутри формы и содержания порой возникают разнонаправленные тенденции: у содержания координационной деятельности преобладает тенденция к изменениям, у формы - тенденция к устойчивости. Содержание более «чувствительно» к изменениям внешней среды, форма же изменяется медленно, только после того, как этого потребует изменившееся содержание. Ученые-философы отмечают, однако, что существуют рамки для изменения формы, обусловленные ее качеством[164]. Она может стать тормозом развития содержания, вызвать наступление конфликта формы и содержания, требующего соответствующих средств своего преодоления. Форма в условиях дисгармоничного и конфликтного развития может не соответствовать измененному содержанию. Тогда возникает потребность в разрушении одной из сторон противоречия как средстве преодоления конфликта. В условиях же гармонии формы и содержания обе стороны противоречия, будучи противоположными по тенденциям своих изменений, объективно содействуют укреплению друг друга и системы в целом, то есть соответствуют друг другу. Соответствие и несоответствие формы содержанию, как отмечается в философской

[163] *Туленов Ж.Т.* Взаимосвязь категорий диалектики. - М., 1986. - С. 30.
[164] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ.соч., - С. 396.

литературе[165], свидетельствует о ее относительной самостоятельности, о возможности ее двоякого - позитивного и негативного, организующе-конструктивного или деструктивного воздействия на содержание.

Таким образом, как мы установили выше, своеобразие юридической деятельности вообще и координационной деятельности в частности, безусловно, подразумевает наличие у нее строго определенных и свойственных только ей содержания и формы, взятых в диалектическом единстве и противоположности. Уяснение второго элемента структуры координационной деятельности - ее формы - является достаточно важным для понимания самой сущности этого явления правовой действительности. Содержание координационной деятельности составляет, как мы установили, совокупность его свойств и элементов. Форма, как элемент структуры координационной деятельности, представляет собой как способ внешнего выражения содержания, так и относительно устойчивую определенность связи элементов содержания и их взаимодействия, тип и структуру содержания, внутреннюю организацию, способ связи элементов внутри системы.

Следует согласиться с теми авторами, которые выделяют внутреннюю и внешнюю форму юридической деятельности[166]. Именно с таких позиций целесообразно рассматривать и форму координационной деятельности. К внешней ее форме следует отнести правовые акты, в которых проявляются и закрепляются координационные действия (операции), способы и средства их осуществления, координационную «технологию» и, что самое важное, вынесенные решения. К внутренней форме координационной деятельности следует относить, как отмечалось, способы организации, внутренней связи элементов ее содержания. Это своего рода процессуально-организационная форма координационной деятельности. Благодаря ей упорядочивается и в целом регламентируется порядок, процедура совершения координационных действий и операций, применение тех или иных координационных средств и способов использования этих средств, принятия и закрепления координационных результатов, осуществления контроля за исполнением координационных решений.

[165] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ.соч., - С. 396.
[166] См.: *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 70-71.

Внешняя и внутренняя форма координационной деятельности присутствуют в любой координационной деятельности, взаимно дополняют одна другую и должны находиться в положении соответствия.

Таким образом, форма координационной деятельности - это находящиеся во взаимосвязи способы внешнего выражения ее содержания (правовые акты) и способы внутренней связи элементов ее содержания и их взаимодействия (процессуально-организационный порядок).

В качестве внешней формы координационной деятельности, как отмечалось, выступают правовые акты. Правовые акты в качестве формы координационной деятельности представляют собой способы существования и выражения в объективной действительности содержания координационной деятельности. Это самые разнообразные акты-документы, в том числе контрольно-надзорные и правоприменительные, учредительные и распорядительные и т.д. Ряд ученых к внешней форме юридической деятельности относит и акты-действия[167], что верно и в отношении координационной деятельности как разновидности деятельности юридической. При этом в литературе отмечается, что акты-действия «выступают в качестве формы в тех случаях, когда юридическая деятельность имеет свернутую, упрощенную структуру»[168]. Именно такую структуру имеет координационная деятельность. Чаще всего акты-действия выражаются устно, однако, в ряде случаев, в дальнейшем закрепляются в определенной письменной форме. Особо подчеркивается, что рассмотрение актов-действий в качестве формы юридической деятельности не должно приводить к отождествлению компонентов ее формы и содержания[169].

Помимо внешней формы координационной деятельности можно выделить и ее внутреннюю, процессуальную форму. Внутренняя форма упорядочивает координационную деятельность, обеспечивает строгий порядок (алгоритм, программу) осуществления субъектами и участниками координационной деятельности их координационных полномочий, технически

[167] См.: *Бахрах Д.Н.* Форма государственного управления// Советское государство и право. 1983.№ 4. - С. 21,27..
[168] *Карташов В.Н.* Указ.соч., - С. 77.
[169] См.: *Карташов В.Н.* Указ.соч., - С. 77.

облегчает производство координационных мероприятий. Процессуальная форма отвечает на вопрос, как именно следует осуществлять координационную деятельность. Координационный процесс движется по стадиям, что также относится к его процессуальной форме.

Процессуальную форму целесообразно подразделять на юридическую и фактическую, причем, как отмечают авторы, «грань между юридической и фактической процессуальной формой весьма подвижна»[170].

В процессе координационной деятельности самых разнообразных координационных органов неизбежно складываются определенные правила, принципы, порядок осуществления координационной деятельности, то есть формируется система процедурных требований и элементов, связывающих в единое целое разнообразные свойства и стороны координационной деятельности, способствующих взаимодействию компонентов ее содержания с внешними условиями, предпосылками и результатами. Так создается фактическая процессуальная форма координационной деятельности. Она определяется привычками, сложившимся стереотипами, другими социальными факторами. При этом ее фактичность не означает невозможности ее закрепления корпоративными, организационными, нравственными правилами, обычаями, традициями, деловыми обыкновениями. Несмотря на такое закрепление, она все-таки остается фактической процессуальной формой. Юридической же процессуальная форма становится тогда и только тогда, когда она находит свое закрепление в нормах права. Закрепление процессуальных правил в нормативных актах зависит от многих субъективных и объективных причин, определяется характером тех или иных координационных отношений, спецификой координирующего субъекта и т.д. В то же время, нельзя считать фактическую процессуальную форму только лишь «недоразвившейся» до юридической: она также важна и обязательно присутствует в любой координационной деятельности, даже наиболее жестко нормативно регламентированной, и существует там в виде традиций, привычек, обычаев, положительно дополняющих четкую юридическую процессуальную форму. Это объясняется, прежде всего, тем, что существование самой

[170] Там же. - С. 71.

процессуальной формы координационной деятельности обусловлено объективно: в ее основе лежит многократная повторяемость определенных координационных действий и операций, приемов и способов их осуществления, используемых средств и результатов, наконец, форм координационного взаимодействия. Их сущностная стабильность и устойчивость - основная предпосылка возникновения процессуальной формы, основа ее существования в правовой реальности, хотя ее наличие и неоднозначно. С одной стороны, это явление значительно облегчает производство координационной деятельности, реализацию координационных полномочий ее субъектов и участников, еще до начала координационного процесса «расставляет» стороны по местам, определяя порядок (процедуры) и правила их координационного взаимодействия. С другой стороны, стереотипность и некоторая консервативность формы может привести к ее косности, когда она в постоянно меняющихся условиях жизни уже не будет соответствовать изменившемуся содержанию, а координационная деятельность в целом перестанет быть эффективной. Разумнее всего здесь, избегая искусственного конструирования, использовать наиболее распространенные элементы фактической процессуальной формы, закреплять их в качестве юридической процессуальной формы и незамедлительно изменять форму как только она «исчерпает» себя, будет препятствовать реализации содержания координационной деятельности субъектов и участников.

Выше отмечалось, что опыт координационной деятельности также имеет огромное значение. Без него логико-философская структура координационной практики будет обедненной, неполной.

Рассмотрение логико-философской структуры опыта координационной деятельности предварим следующим замечанием: координационный опыт может отражать как совокупный итог достаточно длительной и многолетней координационной деятельности (например, опыт координационной деятельности органов прокуратуры в области борьбы с преступностью), так и отдельные его моменты (например, аспекты деятельности, связанные с юридической координацией государством экономических процессов в обществе в связи с его переходом к рыночной экономике).

Сам по себе координационный опыт формируется в процессе выбора формы координационного взаимодействия, подготовки ее реализации, ее фактического осуществления, контроля за исполнением координационных решений, оценке эффективности проведенных координационных мероприятий. На всех указанных этапах (и не только на них) происходит критический отбор наиболее прогрессивных, передовых, целесообразных и полезных аспектов координационной деятельности, имеющих важное значение для дальнейшего совершенствования будущей координационной деятельности.

Социально-правовой опыт - также явление полиструктурное и одной из основных структур здесь является психологическая, благодаря которой опыт и имеет огромное значение для последующего осуществления координационной юридической деятельности. Суть здесь в том, что в процессе общения человека с внешними раздражителями в его памяти, мозге остаются «следы», посредством которых и формируется опыт[171], который психологи издавна рассматривают как взаимоотношение между внешними впечатлениями и реакциями при посредстве репродуктивных процессов[172], благодаря чему личность и выступает как определитель действий и поступков[173].

Логико-философская структура опыта координационной деятельности очень близка к логико-философской структуре самой координационной деятельности и также представляет собой его содержание и форму, взятые в их диалектическом единстве и противоположности.

Уяснение структуры социально-правового опыта координационной деятельности особенно важно ввиду недостаточной нормативно-правовой урегулированности самой координационной деятельности, вследствие чего социально-правовой опыт такой деятельности приобретает в практической деятельности юристов большое значение. Можно даже сказать, что осуществляемая компетентными субъектами координационная деятельность в не меньшей степени базируется на предыдущем накопленном опыте координации, чем на положениях нормативно-правовых актов в области координации.

[171] См.: *Бехтерев В.М.* Объективная психология - М., 1991. - С. 106-107; *Дельгадо Х.* Мозг и сознание. - М., 1971. - С. 116-117.

[172] См.: *Бехтерев В.М.* Указ. соч., - С. 105.

[173] См.: там же. - С. 401.

Следует принимать в расчет и специфику любого социально-правового опыта, который всегда первоначально является субъективным, личностным и лишь впоследствии объективируется в тех или иных формах.

Учитывая, что ведущей в координационной практике является, все же, компонента координационной деятельности далее подробнее рассмотрены содержание и форма координационной деятельности, однако необходимое внимание будет уделено при этом содержанию и форме социально-правового опыта координационной деятельности.

Прежде всего, рассмотрим содержание координационной деятельности. Как отмечалось выше, большинство авторов под содержанием юридической практики понимают совокупность всех составляющих ее свойств и элементов[174].

Это действительно так. Вместе с тем, в содержании координационной деятельности ее свойства и элементы имеют различное значение. Первичными следует считать все-таки элементы координационной деятельности, которые в дальнейшем определяют ее и ее свойства. Как писал еще Аристотель, «элементом называется первооснова вещи, из которой она слагается и которая по виду не делима на другие виды... отличные от них по виду»[175]. Схожее представление об элементе свойственно и современной науке. При рассмотрении элементов координационной деятельности, равно как и любого другого целого, следует иметь в виду, что важным представляется не только сам элемент как таковой (хотя и это, безусловно, важно), но и то, что сочетание элементов всегда настолько своеобычно, что «целое всегда больше суммы его частей»[176]. Пристальное рассмотрение элементов не только помогает, таким образом, понять их сущность, но и вынести достаточные и необходимые знания о целом, которое данные элементы составляют.

Вообще, среди элементов любой системы, и координационная юридическая технология исключением не является, всег-

[174] См.: *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - Саратов, 1989. - С. 52; *Алексеев С.С.* Общая теория права. - М., 1981. Т.1. - С. 319; *Пиголкин А.С.* Систематизация законодательства /Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под ред. В.С. Нерсесянца. - М., 1999 - С. 14.

[175] *Аристотель.* Метафизика // Сочинения. В 4 т. - М., 1975. Т.1. - С. 148-149.

[176] Подробнее об этом см.: *Берталанфи Л.* Фон. История и статус общей теории систем. // Системные исследования. Ежегодник. - М., 1973. - С. 20-22.

да существует достаточно строгая иерархия, что способствует наиболее глубокому и полному познанию сущности каждого элемента, а также оценке его значимости для существования целого. Центральным и главенствующим, определяющим положение и дающим импульс к движению, направляющим и заставляющим развиваться следует признать субъект координационной деятельности.

Элементами содержания опыта координационной деятельности являются координационные правоположения, которые можно определить как достаточно устоявшиеся, выработанные в ходе многолетней координационной деятельности предписания общего характера, которые аккумулируют социально-ценные и прогрессивные ее фрагменты. Данные правоположения вырабатываются в ходе планирования, подготовки, реализации координирующим субъектов своих координационных полномочий, контроля за исполнением координационных решений, оценке результативности координационных мероприятий.

Данные правоположения по своей природе могут быть официальными и неофициальными, научными и обыденными, профессиональными и непрофессиональными, рекомендательными и иными.

Так, например, как следует из информационного письма прокуратуры Ярославской области от 13.05.2004. № 20-1-2004 «О повышении эффективности осуществления прокурорами городов и районов координационной деятельности»[177], координационная деятельность прокуроров остается достаточно активной.

Только в 1-м квартале 2004 г. прокурорами городов и районов, прокуратурой области проведено 43 заседания координационного совещания, на которых рассмотрено 62 вопроса. Учитывая специфику начала года основное внимание на координационных совещаниях уделялось вопросам борьбы с преступностью, состояния законности в органах внутренних дел при регистрации и учете преступлений, повышения эффективности взаимодействия и мерах, принимаемых правоохранительными органами по укреплению правопорядка в период подготовки и проведения выборов. Всеми прокурорами на заседаниях Координационного совещания были рассмотрены вопросы взаимодействия в области борьбы с коррупцией. В ходе заседаний обозначились проблемы, возникающие при исполнения законодательства о профилактике и борьбе с коррупцией в органах государственной власти и местного самоуправления, изучена практика взаимодействия в указанной области, перспективы усиления борьбы с данными преступными проявлениями, а также их профилактики. По результатам рассмотрения выработаны меры по повышению эффективности работы правоохранительных органов на данном направлении в соответствии со спецификой той или иной территории. Во всех случаях ставились вопросы усиления надзора и контроля за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе, исполнения бюджетного законодательства и законодательства о приватизации, эффективности оперативно-розыскной деятельности и внутренних служебных проверок. В силу специфики района (города) отдельными прокурорами городов и районов поднимались вопросы выявления коррупционных преступлений на потребительском рынке, в области оборота спирта и спиртосодержащей продукции, предоставления муниципальных кредитов, сдачи в аренду государственного и муниципального имущества и другие. Среди основных мер, предпринимаемых к исполнению законодательства о противодействии коррупции выделены: усиление ведомственного контроля за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе; отработка под контролем органов прокуратуры оперативно значимой информации по указанным вопросам, создание следственно-оперативных групп для расследования преступления данной категории и своевременного проведения оперативно-розыскных мероприятий, создание информационной базы по лицам, склонным к совершению коррупционных преступлений и т.п.

[177] См.: Бюллетень прокуратуры Ярославской области. 2004. № 5. - С. 18-21.

Содержание и форму координационной юридической практики, как и содержание и форму ее компонентов - координационной деятельности и опыта такой деятельности - следует рассматривать только в их неразрывном диалектическом единстве.

Таким образом, для понимания сущности координационной деятельности и опыта такого рода деятельности, следовательно, необходимо уяснить и второй элемент их структуры - форму.

Если содержание координационной деятельности составляет совокупность его свойств и элементов, то форму можно определить и как способ внешнего выражения содержания, и как относительно устойчивую определенность связи элементов содержания и их взаимодействия, тип и структуру содержания, внутреннюю организацию, способ связи элементов внутри системы.

Выделяют внутреннюю и внешнюю форму юридической деятельности[178]. С этих позиций мы рассматриваем и форму координационной деятельности. Ее внешняя форма - правовые акты, в которых проявляются и закрепляются координационные действия (операции), способы и средства их осуществления, координационная «технология» и вынесенные решения. Внутренняя форма координационной деятельности - это способы организации, внутренней связи элементов ее содержания, процессуально-организационная форма координационной деятельности, благодаря которой упорядочивается процедура совершения координационных действий и операций, применение тех или иных координационных средств и способов использования этих средств, принятия и закрепления координационных результатов, осуществления контроля за исполнением координационных решений. Для любой координационной деятельности свойственно наличие у нее как внешней, так и внутренней ее формы, дополняющих друг друга и находящихся в положении соответствия. Их соотношение будет исследовано ниже.

Таким образом, форма координационной деятельности - это нахо-дящиеся во взаимосвязи способы внешнего выражения ее содержания (правовые акты) и способы внутренней связи элементов ее содержания и их взаимодействия (процессуально-организационный порядок).

В качестве внешней формы координационной деятельности, как отмечалось, выступают правовые акты. Правовые акты в качестве формы координационной деятельности представляют собой способы существования и выражения в объективной действительности содержания координационной деятельности. Это самые разнообразные акты-документы, в том числе контрольно-надзорные и правоприменительные, учредительные и

[178] См.: *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - Саратов, 1989. - С. 70-71.

распорядительные и т.д. Ряд ученых к внешней форме юридической деятельности относит и акты-действия[179], что верно и в отношении координационной деятельности как разновидности деятельности юридической. При этом в литературе отмечается, что акты-действия «выступают в качестве формы в тех случаях, когда юридическая деятельность имеет свернутую, упрощенную структуру»[180]. Именно такую структуру имеет координационная деятельность. Чаще всего акты-действия выражаются устно, однако, в ряде случаев в дальнейшем закрепляются в определенной письменной форме. При этом в литературе особо подчеркивается, что рассмотрение актов-действий в качестве формы юридической деятельности не должно приводить к отождествлению компонентов ее формы и содержания[181].

Всем правовым актам, выступающим в качестве внешней формы координационной деятельности, присущи определенные общие черты. Прежде всего, это официально-властные веления, изданные компетентными органами, обладающие способностью к принудительному исполнению, которые носят творчески-организующий характер. Эти правовые акты закрепляют в документальной форме координационные действия и операции, используемые в рамках координационной деятельности способы и средства, результаты координационной деятельности. Они выступают в качестве фактора, вызывающего наступление правовых последствий, и связаны с преобразованием реальной действительности в определенной плоскости - все они направлены на установление наиболее целесообразного соотношения деятельности компетентных органов в целях повышения эффективности выполнения ими общественных задач и функций. Благодаря их применению и исполнению должны более полно удовлетворяться общесоциальные, групповые и индивидуальные потребности и интересы. В данных правовых актах находят отражение основные элементы как содержания координационной деятельности (определяется круг координируемых субъектов, участники, объект координационной деятельности и т.п.), так и ее внутренней процессуальной формы

[179] См.: *Бахрах Д.Н.* Форма государственного управления// Советское государство и право. 1983.№ 4. - С. 21,27.

[180] *Карташов В.Н.* Указ.соч., - С. 77.

[181] См.: там же.

(определяется процедура проведения того или иного координационного мероприятия, процессуальные права субъектов и участников координационной деятельности и т.п.). Общим для них выступает также и то, что они адресованы, главным образом и в первую очередь, компетентным государственным органам, непосредственно связанным с координационным процессом, содержат официально-властные веления именно для этих субъектов права.

Правовые акты, регулирующие вопросы координационной деятельности, имеют и существенные различия, что позволяет говорить об их видах и разновидностях, которым, с одной стороны, свойственны все черты правового акта в сфере координационной деятельности и которым, с другой стороны, присущи некоторые особенности, преломляющие эти общие для всех них свойства. Указанное позволяет подразделять данные правовые акты по множеству оснований. Например, правовые акты, регулирующие вопросы координационной деятельности, можно подразделять на правовые акты, закрепляющие юридические действия и операции, правовые акты, закрепляющие средства координационной деятельности и способы применения этих средств, результаты координационной деятельности и формы закрепления результатов. Возможно деление правовых актов в зависимости от издавших их субъектов (правовые акты органов исполнительной власти, органов законодательной власти и пр.), территории действия (правовые акты, действующие на всей территории Российской Федерации, на территории субъекта Федерации или определенного региона (группы регионов), на территории муниципального образования, в конкретной организации или ее подразделении и пр.), субъектам, которым непосредственно адресован правовой акт (органы внутренних дел, органы прокуратуры, министерства и ведомства и пр.), их той или иной отраслевой принадлежности и по многим другим основаниям. Однако, не все приведенные и иные классификации несут одинаково важную смысловую нагрузку, большинство из них вообще не несет теоретической или практической нагрузки. В целях настоящей работы мы остановимся на особо существенных классификациях, имеющих важное значение для уяснения формы координационной деятельности в целом, в которой органически организовано ее содержание.

Прежде всего, целесообразно подразделять правовые акты, регулирующие вопросы координационной деятельности в зависимости от вида координационной деятельности. В этом основании деления в полной мере проявляется специфика той или иной разновидности координационной деятельности.

Так, в правовых актах в сфере координации правотворческой деятельности находят свое выражение как специфика самой правотворческой деятельности, состоящей в издании нормативных актов, закрепляющих новые правовые нормы, изменяющих или прекращающих действие уже существующих норм, устраняющих пробелы и противоречия в законодательстве, преобразующих сферу правового регулирования, адресованных неперсонифицированным субъектам, рассчитанных на регламентацию неопределенного числа социальных ситуаций, так и специфика органов, непосредственно осуществляющих правотворческую деятельность (независимый, официально-властный характер их деятельности, состоящий в издании нормативных актов, имеющих общеобязательную силу и обладающих способностью к принудительному исполнению). Например, в соответствии с п. 5.3. Плана первоочередных мероприятий на первое полугодие 1997 года по реализации полномочий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23.01.97. № 23-СФ, к вопросам совершенствования организации и деятельности комитетов и комиссий Совета Федерации регулирующих вопросы координационной деятельности отнесено обеспечение координации деятельности Совета Федерации с деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации; предусмотрено, что за проведение данного мероприятия ответственен Комитет по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам; определен срок проведения мероприятия - первое полугодие 1997 года[182].

Индивидуально-конкретные государственно-властные акты, оформляющие вопросы координации в сфере правоприменительной деятель-ности, рассчитаны на конкретный случай, носят персонифицированный (по кругу участников, срокам исполне-

[182] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 627.

ния, результатам и пр.) характер, обеспечивают индивидуальную регламентацию (закрепление, охрана, изме-нение, прекращение) отношений. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.97. № 107 «О Межведомственной комиссии по реформе системы государственного социального страхования в Российской Федерации», которая, в соответствии с п. 1 Положения о ней, утвержденного указанным Постановлением Правительства РФ, является координационным органом, созданным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов по реформированию системы государственного социального страхования с целью ее дальнейшего совершенствования по мере развития рыночных отношений, утвержден также состав Межведомственной комиссии по реформе системы государственного социального страхования в Российской Федерации, в который, например, вошли Министр здравоохранения Российской Федерации Дмитриева Т.Б. и председатель Правления Пенсионного фонда Российской Федерации Барчук В.В.[183] Решением Совета глав-государств СНГ назначен начальник штаба по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств - Яковлев В.Н.[184]

Свои специфические черты и признаки присущи и учредительным, интерпретационным, контрольно-надзорным, правоконкретизирующим, распорядительным и всем иным актам, внешне выражающим и закрепляющим отдельные моменты той или иной разновидности координационной деятельности.

В сфере координационной деятельности органов исполнительной власти таким правовым актом, например, будет Положение о Межведомственной комиссии по социальной профилактике правонарушений Правительства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.97. № 1648[185], пунктом 1 которого установлено, что данный орган создан для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, не-

[183] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 694.

[184] Решение Совета глав государств СНГ «О начальнике штаба по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств» (принято в г. Астане 16.09.2004) // Документ опубликован не был. Изучен по справочной правовой системе «Консультант-Плюс», модуль «Международное право».

[185] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1.Ст. 146.

государственных организаций и общественных объединений по реализации социальных, правовых и иных практических мер, направленных на профилактику правонарушений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Следует отметить, что отсутствие значимых доктринальных разработок категории «координационная юридическая практика», ненадлежащее закрепление вопросов координационной юридической деятельности в законодательстве приводит к различному пониманию термина «координация» даже в одном правовом акте.

К примеру, рассмотрим Программу координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации, утвержденную Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2006 г. № 1188-р[186]. Из самого названия программы видно, что «координация» понимается авторами как деятельность. Далее указано: «Программа представляет собой комплекс мер, направленных на обеспечение координации работ по созданию и развитию научной, технической и технологической базы в области нанотехнологий и наноматериалов...», то есть «координация» здесь уже - результат деятельности, причем данный пассаж помещен в разделе «Основное назначение и принципы Программы». Там же отмечено: «Основными принципами Программы являются: системный подход к решению задач развития наноиндустрии, включающий межотраслевую координацию работ федеральных органов исполнительной власти и организаций по реализации программ и проектов в этой области», то есть «координация» - это уже принцип регулирования, деятельности. Далее читаем: «Целью Программы является достижение и поддержание паритета с развитыми странами мира в приоритетных направлениях науки и техники... за счет повышения координации и результативности работ в области нанотехнологий и наноматериалов», то есть «координация» здесь - предпосылка успешной деятельности. Это еще не все: «Для достижения цели Программы предусматриваются... координация и совершенствование процедур...», то есть «координация» - средство, способ. «Основными направлениями координации работ в рамках Программы являются...», то есть «координация» - снова

[186] Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 36. Ст. 3841.

деятельность, раз у нее есть направления. «Головная научная организация Программы, определяемая координатором (! - А.М.) Программы на конкурсной основе, выполняет следующие функции: осуществляет... координации...», следовательно, «координация» - уже не деятельность, а функция или процесс? «Головные организации отраслей - организации, уполномоченные федеральными органами исполнительной власти - участниками Программы на осуществление... следующих направлений деятельности: ...координация разработок конкурентоспособных на мировом рынке коммерческих технологий..., координация проектов...., координация проектов трансфера нанотехнологий...», то есть из вида деятельности «координация» становится направлением какой-то другой деятельности.

Подытожим: в одном и том же правовом акте, размещенным на нескольких страницах, «координация» понимается как деятельность, направление деятельности, цель деятельности, принцип деятельности, направление деятельности, желаемый результат деятельности, процесс деятельности, функция, предпосылка деятельности. Комментарии, как говорится, излишни.

В Приказе Минфина России от 9 августа 2005 г. № 102н «О создании межведомственной комиссии по координации взаимодействия Минфина России и ФНС России в налоговой сфере (с изм., внесенными Приказом Минфина РФ от 17.07.2006 № 94н)[187] прямо указано, что комиссия создается «в целях координации взаимодействия Минфина России и ФНС России в налоговой сфере» и так - по всему тексту документа. Что же здесь подразумевается? Координация или взаимодействие? Чем отличается взаимодействие координации от координации взаимодействия? Непонятно.

Представляет значительный интерес классификация правовых актов, регулирующих вопросы координационной деятельности, в зависимости от юридической силы правовых актов.

Так, важные нормы координационного характера содержатся в Конституции Российской Федерации. Например, п.п. «ж» п.1 ст.72 Конституции содержит положение о том, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится координация вопросов здравоохранения[188].

[187] Финансовая газета, 2005. № 37.

[188] Подробнее о реализации полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения см.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. - М.,1999. - С. 309-311.

Подпункт «о» пункта 1 той же статьи к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относит координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации[189].

Важная норма содержится в пункте 2 статьи 80 Конституции РФ, где указано, что Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти[190]. Президент РФ, таким образом, прямо указывается в качестве высшего координирующего субъекта для органов государственной власти, а последние - в качестве субъектов координируемых. Для Президента России возможность координации сформулирована не только как властная возможность, но и как его обязанность в качестве гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. При этом координационные полномочия Президента ограничиваются, хотя и в самом общем смысле, поскольку он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти лишь в установленном Конституцией Российской Федерации порядке.

Координационные полномочия Правительства РФ прямо вытекают из управленческих полномочий Правительства РФ, указанных в ст.114 Конституции РФ. «Правильно отмечается в литературе, что тот, кто управляет, одновременно и координирует. Эта (координационная - А.М.) деятельность выражает сущность управления. Без координации не может быть управления, руководства»[191].

[189] По мнению ряда авторов, вопросы реализации полномочий совместного ведения по координации внешнеэкономических связей субъектов РФ на практике нельзя решать исходя лишь из данной конституционной нормы ввиду ее новизны для субъектов РФ. Требуется создание и законодательное закрепление специально уполномоченных на координацию указанных отношений органов, конкретных договоров между Российской Федерацией и ее отдельными субъектами по настоящему вопросу и т.д. См. об этом: *Кучер А.Н.* Внешнеэкономическая деятельность РФ и субъектов РФ: проблема разграничения полномочий.// Государство и право. 1998. № 11. - С. 80-86.

[190] По мнению Варламовой Н.В. данные конституционные полномочия Президента РФ закреплены в «каучуковых» формулировках, конституционный порядок реализации полномочий установлен лишь весьма схематично, что, видимо, не позволяет говорить о реализации Президентом РФ указанных полномочий непосредственно на основании Конституции РФ, хотя прямо об этом автор и не пишет. См.: Проблемы общей теории права и государства. Учебник. Под ред. В.С.Нерсесянца. - М.,1999. - С. 739.

[191] *Карташов В.Н.* Указ.,соч., - С. 98.

Характерно, что нормы координационного характера свойственны и для конституций других государств, например, стран СНГ и Балтии.

В частности, в соответствии со ст.87 Конституции Республики Армении Премьер-министр руководит текущей деятельностью Правительства и координирует работу министерств[192]. В силу ст. 79 Конституции Республики Беларусь Президент Республики обеспечивает преемственность и взаимодействие органов государственной власти[193]. Согласно п.п.5 п.3 ст.58 Конституции Республики Казахстан Председатели Палат Парламента руководят деятельностью координационных органов Палат[194]. На основании п.п.8 п.1 ст.46 Конституции Кыргызской Республики Президент Республики образует и возглавляет Совет безопасности Кыргызской Республики и иные координационные органы[195]. Пунктом 9 статьи 116 Конституции Украины предусмотрено, что Кабинет Министров Украины направляет и координирует работу министерства, других органов исполнительной власти[196]. В п. 3 ст.94 Конституции Литовской Республики также указано, что Правительство Литовской Республики координирует деятельность министерств и других правительственных учреждений[197].

Координационные нормы могут содержаться и в международно-правовых актах, в том числе, на уровне органов, осуществляющих определенную юридическую деятельность в различных государствах.

Так, например, Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Координационном совете генеральных прокуроров государств - участников Содружества Независимых Государств от 25 января 2000 года[198] утверждено Положение о Координационном совете генеральных прокуроров государств - участников Содружества Независимых Госу-

[192] См.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сб. док-в. Межправительственная Ассамблея СНГ. Центр публичного права. - М., 1997. - С. 124.

[193] См.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. - С. 149-150.

[194] См.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. - С. 249.

[195] См.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. - С. 284.

[196] См.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. - С. 547.

[197] См.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. - С. 605.

[198] Положение о Координационном совете генеральных прокуроров государств - участников Содружества независимых Государств // Прокурорская и следственная практика. 2000. № 1-2. С. 11-17.

дарств, согласно ч.1 ст.2 которого одной из основных задач Координационного совета является согласование и объединение усилий, координация действий, расширение сотрудничества прокуратур государств - участников Содружества Независимых Государств в защите прав и свобод граждан, укреплении законности и правопорядка и в борьбе с преступностью.

В настоящее время углубляются интеграционные процессы организации и деятельности правоохранительных органов стран СНГ. Для этого создается необходимая правовая база. Так, в соответствии с Соглашением о сотрудничестве генеральных прокуратур стран СНГ в проведении научных исследований, при Координационном совете генеральных прокуроров этих стран создан Научно-методический Центр, на который возложено проведение научных исследований по ряду направлений[199].

Нормы, регулирующие вопросы координации, содержатся и в федеральных (федеральных конституционных) законах. Так, согласно ст.46 Лесного Кодекса РФ к полномочиям Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов относится в числе прочего и координация научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ по ведению лесного хозяйства[200], однако, в дальнейшем координационные полномочия Российской Федерации в указанной области на законодательном уровне конкретизированы не были.

Пунктом 8 ст.1 уже упомянутого выше Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», принятого Государственной Думой РФ 25.12.97.[201], часть 2 статьи 32 данного Закона изложена в следующей редакции: «Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, указанных в части первой настоящей статьи».

[199] См. об этом подробнее: Рябцев В.П. Правоохранительные органы Российской Федерации по борьбе с преступностью / Организация управления в органах прокуратуры. Сб. науч. тр. - М.,1998. - С. 49.

[200] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 610.

[201] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1.Ст. 1.

Данная норма, таким образом, не только устанавливает, координационные полномочия Правительства РФ, но и указывает координируемых субъектов, а также те правовые основания, в соответствии с которыми должна быть осуществлена такая координация, те правовые акты, во исполнение которых только и возможна эта координация.

Координационные полномочия соответствующих субъектов часто предусматриваются специальными федеральными законами, регулирующими ту или иную сферу общественных отношений. Так, статьей 4 Федерального закона «О государственном регулировании развития авиации» прямо указано, что Правительство Российской Федерации координирует международное сотрудничество Российской Федерации в области развития авиации и осуществляет контроль за разработкой и реализацией международных авиационных проектов с участием Российской Федерации[202].

Помимо законов координационные нормы присутствуют и в других актах палат Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе, в постановлениях палат. Так, например, Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25.12.96. № 965-II-ГД «Об образовании комиссии по доработке проекта федерального закона «О военной реформе в Российской Федерации»[203] образован координационный орган, для участия в работе которой ряду высших органов власти и Президенту РФ предложено направить своих представителей. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14.11.97. № 1899-II-ГД[204] «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Правительству Российской Федерации об усилении борьбы с распространением в Российской Федерации заболевания, называемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» Правительству РФ предложено создать для межведомственной координации на федеральном уровне координационный орган в указанной сфере общественных отношений. Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25.12.96.

[202] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 226.
[203] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 91.
[204] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 47. Ст. 5377.

№ 466-СФ «О социально-экономических последствиях реорганизации системы управления железными дорогами Российской Федерации»[205] Правительству РФ предложено разработать и согласовать с заинтересованными субъектами Российской Федерации исчерпывающее экономическое обоснование программы реформирования отрасли, то есть предложено производство координационных мероприятий, координирующим субъектом в которых должно выступить само Правительство РФ.

Регулирующие вопросы координационной деятельности нормы содержатся и в правовых актах Президента Российской Федерации. Например, Указом Президента РФ «Вопросы Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы» от 28.12.96. № 1783 утверждено Положение о Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы, пунктом 1 которого, в частности, предусмотрено, что данный орган является постоянным координационным органом[206]. Указом Президента РФ «Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации» от 31.12.96. № 1791[207] утверждено Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, п.5 которого в числе прочего определено, что Полномочный представитель от имени Президента Российской Федерации координирует деятельность лиц, назначенных представителями Президента Российской Федерации для участия в рассмотрении дел Конституционным судом.

Имеются координационные нормы и в Распоряжениях Президента Российской Федерации. Так, например, пунктом 1 Распоряжения Президента РФ от 17.12.97. № 525-рп[208] ряду органов поручено произвести совместную комплексную проверку исполнения ряда указов Президента РФ и федеральных законов о выборах в органы местного решений самоуправления и реформе местного самоуправления, то есть фактически поручено производство координационного мероприятия.

[205] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 27.
[206] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 117.
[207] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 118.
[208] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5798.

Распоряжением Президента РФ «О подписании Договора между Российской Федерацией и Турецкой Республикой о взаимном оказании правовой помощи по гражданским, торговым и уголовным делам» от 11.12.97. № 499-рп[209] было принято предложение Минюста России, согласованное с заинтересованными ведомствами, о подписании указанного Договора, то есть закреплен результат координационной деятельности указанных выше органов, заключавшейся в выработке приемлемого для всех указанных (заинтересованных) организаций проекта Договора.

Нормы координационного характера содержатся и в правовых актах Правительства Российской Федерации. Например, п.5 Постановления Правительства РФ «О мерах по стабилизации и развитию здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации» от 05.11.97. № 1387[210] Межведомственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями предложено продолжить координацию деятельности по осуществлению инвестиционных проектов в рамках структурной перестройки системы здравоохранения в Российской Федерации. Пунктом 1 того же Постановления одобрена Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации, абзацем 3 раздела V которой установлено, что в числе главных задач организации здравоохранения на федеральном уровне следует считать координацию деятельности органов государственной власти по решению вопросов здравоохранения. Пунктом 2 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 20.12.97. № 1772-р образован координационный орган для подготовки предложений по проведению ежемесячно мониторинга социально-экономических процессов в Российской Федерации и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти[211].

Широко предусмотрены важные координационные нормы актами министерств и ведомств. Так, приказом Генерального прокурора РФ № 25 от 25.04.96. «Об обеспечении постоянного взаимодействия управлений и отделов центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации по актуальным проблемам прокурорского надзора» образованы постоян-

[209] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 50. Ст. 5683.
[210] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 46. Ст. 5312.
[211] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1. Ст. 186.

но действующие рабочие группы по некоторым направлениям надзора[212]. В соответствии с п.6.1.1. Положения о порядке выдачи временных разрешений Госатомнадзора России на деятельность, связанную с экспортом или импортом ядерных материалов, технологий, оборудования, установок, специальных неядерных материалов, услуг, радиоактивных отходов и отработанных ядерных материалов (РД-08-10-94), утвержденного Приказом Госатомнадзора России от 14.11.94. № 128[213], на Управление по надзору за учетом и контролем ядерных материалов, обеспечением гарантий их нераспространения и физической защиты Госатомнадзора возложена координация государственного надзора в указанной области.

Координационные нормы закреплены и в законодательстве субъектов Российской Федерации. Так, п.1 ст.31 Закона Ярославской области «О государственной службе в Ярославской области» от 30.09.96. № 15-З предусматривает, что координацию деятельности по реализации задач, вытекающих из настоящего закона, осуществляет Совет по вопросам государственной службы Ярославской области[214].

Правовые акты с координационными нормами издаются и главами субъектов Российской Федерации. Например, согласно п. 2 Постановления Губернатора Ярославской области «О мероприятиях по обеспечению подготовки и проведения в 2002 году на территории Ярославской области Всероссийской переписи населения» от 17.02.2000. № 122 для обеспечения координации и обеспечения согласованных действий Администрации Ярославской области, территориальных подразделений федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения образована соответствующая Комиссия[215]. На основании Распоряжения Губернатора Ярославской области «Об информа-

[212] Сборник основных приказов и указаний Генеральной прокурора Российской Федерации. - М., 1999. - С. 42-43.
[213] Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации. 1995. № 5. С. 40.
[214] Законы и постановления Государственной Думы Ярославской области второго созыва 17-18 сентября 1996 года Ярославль. 1996 Т.1 - С. 17-26.
[215] Документ в данном виде опубликован не был, изучен по материалам надзорной деятельности органов прокуратуры. // Архив прокуратуры Ярославской области. Дело № 7-27-2000. Т.1. С. 142.

ционной поддержке малого и среднего бизнеса» от 24.08.2000. № 160-р Управлению государственной поддержки и развития предпринимательской деятельности Администрации области поручено совместно с другими структурами Администрации информировать предпринимателей области о проводимых Администрацией мероприятиях; определены формы согласования и иного взаимодействия[216].

Координационные нормы содержатся и в локальных правовых актах. Так, согласно абз.1 раздела II Устава товарищества с ограниченной ответственностью «Ярославльсельлес», утвержденного общим собранием учредителей 27.10.92. и зарегистрированного Администрацией Кировского района г.Ярославля 27.11.92. за № 1152, к задачам товарищества относится координация деятельности предприятий по лесохозяйственной и промышленной деятельности[217].

2.4. Аксиологический анализ явления координации в праве

Как отмечалось выше, ценность координационной юридической практики по-существу можно рассматривать как свойство ее эффективности, однако это положение далеко не бесспорно.

В юридической литературе понятия эффективности и социальной ценности правовых явлений, институтов, норм нередко смешиваются, нередко растворяются друг в друге. Ф.Н. Фаткуллин и Л.Д. Чулюкин, характеризуя проблему соотношения ценности и эффективности правовой нормы, отмечают, что «это особенно заметно, когда оценка социальной ценности нормы включается непосредственно в определение ее эффективности и, отталкиваясь от такой предпосылки, выводится «эффективность со знаком минус» правовой нормы, которая хотя и действует в заданном направлении, однако преследует антисоциальную цель»[218]. В некоторых случаях либо

[216] Документ изучен по материалам прокуратуры Ярославской области. Дело № 7-27-2000. С. 65.

[217] Устав ТОО «Ярославльсельлес» // Архив прокуратуры Ярославской области. Дело № 7/1-15-98. Т.2. - С. 65-80.

[218] *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы. - Казань, 1977. - С. 29. См. обоснование указанной точки зрения: *Никитинский В.И.* Эффективность норм трудового права. - М., 1971. - С. 25-28.

социальная ценность рассматривается как проявление эффективности, либо - наоборот[219].

Выше мы обосновывали необходимость включения аксиологических свойств координационной практики в понятие ее эффективности, однако, социальная ценность и эффективность, действительно, тесно связанные между собой явления, между которыми нет абсолютной, непроходимой грани. Общее между ними состоит в том, что они представляют собой качественные свойства координационной практики, одинаково связанные с ее сущностью и назначением, с местом и значением в общественной жизни, однако это разные свойства, отличающиеся как по характеру, содержанию, так и по своим непосредственным показателям.

Некоторые авторы, признавая нетождественность указанных явлений, объясняют особенности этих свойств разными уровнями эффективности. В.В. Лазарев, в частности отмечает, что «один уровень измерения эффективности правоприменительных актов - это сопоставление их результатов с непосредственной целью; другой - сопоставление с той социальной целью, которая достигается правомерным поведением субъектов правоотношения; третий уровень - соотношение результатов действия акта с конечной целью, преследуемой обществом, классом, группой. Но цели сами по себе являются ценностями»[220].

Такой подход, разумеется, с необходимыми оговорками, примелем и для познания эффективности координационной практики: ее социальная ценность, с одной стороны - неотъемлемое ее свойство, с другой - самостоятельный правовой феномен. Можно даже говорить об эффективности координационной практики в широком смысле слова (сюда включается и ее социальная ценность, и культурные, воспитательные и иные эффекты) и в узком смысле слова (тогда в понятие эффективности включается лишь соотношение достижений и издержек).

Было бы неверно пытаться уяснить соотношение между этими свойствами при помощи таких категорий, как общее и особенное (отдельное), целое и часть: иначе неизбежен логический вывод, что социально ценная координационная практика

[219] См.: *Лебедев М.П.* Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. - М., 1974. - С. 190, 193, 196, 198.

[220] *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов. - Казань, 1976. - С. 53.

всегда эффективна, хотя в реальности это не всегда так. Вполне допустима ситуация, когда координационная практика, обладающая в принципе социальной ценностью, по тем или иным причинам оказывается лишенной свойства эффективности.

Можно полагать, что социальная ценность выступает в роли одного из обязательных условий (предпосылок) ее эффективности.

Эффективны только те последствия, которые содействуют закономерному общественному развитию. Если социальная ценность мнимая, объективно нет и эффективности.

Аксиологический подход к проблемам координационной практики позволяет показать объективную необходимость, социально-преобразующую роль и значимость координационной практики в правовой системе общества. Данный аспект исследования приобретает в современных условиях особую актуальность, что связано с глобальными изменениями в политической, экономической, социальной сферах жизни российского общества и государства.

Процесс познания всегда сопряжен с оценками, на основе которых формируется ценностное восприятие действительности. В самом общем виде ценность - специфическое социальное определение объектов окружающего мира, выявляющее их положительное или отрицательное значение для человека и общества[221]. Это понятие, обозначающее, во-первых, положительную или отрицательную значимость какого-либо объекта, в отличие от его экзистенциальных и качественных характеристик (предметные ценности), во-вторых, нормативную, предписательно-оценочную сторону явлений общественного сознания (субъектные ценности)[222]. Внешне ценности выступают как свойства предмета или явления, однако, они присущи ему не от природы, не просто в силу внутренней структуры объекта самого по себе, а потому, что он вовлечен в сферу общественного бытия человека и стал носителем определенных социальных отношений. По отношению к своему субъекту (человеку) ценности служат объектами его интересов, а для его сознания выполняют роль ориентиров в предметной и социальной действительности, обозначений различных практических отношений человека к окружающим предметам и явлениям. Наряду с предметными ценностями, которые являются объектами направленных на них интересов, к ценностям относят также некоторые явления общественного сознания, которые выражают эти интересы в идеальной форме.

[221] См.: Философский словарь. - М., 1975. - С. 453.

[222] См.: Дробницкий О.Г. «Ценность» // Философская энциклопедия. Т.5. - М., 1970.-С. 462.

Ценностный подход представляет конкретизацию диалектико-материалистического и системного методов познания юридической практики в целом[223]. «Категория ценности раскрывает один из существенных моментов универсальной взаимозависимости явлений, а именно момент значимости одного явления для бытия другого»[224]. Под ценностями в отечественной философской науке долгое время понимались предметы, явления и их свойства, которые нужны (необходимы, полезны, приятны) людям определенного общества или класса и отдельной личности в качестве средства удовлетворения их потребностей и интересов, а также идеи и побуждения в качестве нормы, цели или идеала[225].

Такой подход представляется правильным и для предлагаемой нами аксиологической характеристики координационной практики при некоторых уточнениях.

Прежде всего, в качестве предмета, обладающего ценностной характеристикой, может выступать любой аспект как координационной практики в целом, (координационная деятельность и опыт такого рода деятельности), так и составляющие указанных выше компонентов (координационные способы и средства, формы координационного взаимодействия, координационные полномочия, результаты координационных мероприятий и т.п. в координационной деятельности, правоположения в опыте координации), либо явление или процесс, тесно связанные с ней, влияющие на ее природу или эффективность функционирования[226]. Поэтому, исследуя ценностные характеристики коорди-

[223] См.: *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - Саратов, 1989. - С. 142, а также: *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Часть 1. - Ярославль. 1995. - С. 51.

[224] *Василенко А.В.* Ценность и ценностные отношения // Проблемы ценности в философии. - М., 1966. - С. 42. См., также: *Ивин А.А.* Ценности и понимание // Вопросы философии. 1987. № 8. - С. 31-32.

[225] См., например: *Тугаринов В.П.* Теория ценностей в марксизме. - М., 1968. - С. 11.

[226] Об этом применительно к юридической деятельности вообще убедительно пишет проф.Карташов. (*Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. С. 142.).

национной практики, следует обращать внимание на ценности элементов ее структуры (содержания и формы).

Все указанные «носители ценности» координационной практики должны рассматриваться отдельно с точки зрения их полезности и нужности как определенного обособленного блага. Сам по себе ценностный подход к координационной практики неизбежно сопряжен с исследованием координационной практики в качестве средства повышения эффективности деятельности компетентных государственных органов в решении тех или иных проблем, чему также способствует вспомогательный характер координационной практики по отношению к другим разновидностям (типам, видам и подвидам) юридической практики. Только такой подход будет выражать значимость координации для общества и государства, отдельных граждан и организаций.

Как отмечалось выше, ценность - это прежде всего значимость чего-либо для субъекта оценки. Однако нельзя всякую значимость интерпретировать как ценность. Ценность - положительная значимость того или иного явления в системе общественно-исторической деятельности человека[227]. Это лишь одна из форм значимости. «Ценностями является все то, что включается в общественный прогресс, служит ему»[228]. В философской литературе на протяжении ряда лет дискутируется вопрос: правильно ли будет выдвигать предметные ценности на передний план как это было долгое время? По мнению ряда ученых, отношения между группами ценностей следует перевернуть, считая, например, материальные ценности производными от ценностей человечески-жизненного плана[229]. Так, И.С. Нарский полагает, что то, «что двусмысленно именуют материальными «ценностями», не есть аксиологические ценности. Они только средства реализации ценностей в собственном смысле слова, но совершенно очевидно, что их оценка

[227] Известный американский политолог Г. Лассуэл, например, определял ценности как «желаемые события» или «события-желания». Цит. по: *Bachrach, Baratz M.* Power and Poverty. Theory and Practice. N.Y.,L.- Toronto, 1970. P. 24.

[228] *Коршунов А.М.* Диалектика субъекта и объекта в познании. - М., 1982. - С. 107-108. См., также: *Коршунов А.М.* Отражение, деятельность, познание. - М., 1979. - С. 149; Гулыга А.В. Принципы эстетики. - М., 1987. - С.43.

[229] См., например: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Философия. Учебник. - М., 1997. - С. 287-288.

людьми определяется, в частности, характером переживаемых людьми собственно ценностей, которые воздействуют на отношение людей к земле, станкам, машинам, вообще к средствам производства»[230]. Такой акцент связан также и с тем, что в последнее десятилетие в философской литературе происходит процесс расширения «арсенала» ценностей. Как отмечает Л.А. Микешина, под ценностями сегодня понимают не только «мир должного», нравственные и эстетические идеалы, но, по существу, любые феномены сознания и даже объекты из «мира сущего», имеющие ту или иную мировоззренчески-нормативную значимость для субъекта и общества в целом[231]. То есть происходит существенное расширение и углубление аксиологической проблематики, благодаря чему понятие «ценность» становится многоаспектным, фиксирующим различное аксиологическое содержание. Следует учитывать, что ценности, каков бы ни был их характер, - это и то, на что ориентируется субъект в своей познавательной и практической деятельности, и то, что достигается в ходе такой деятельности.

Применительно к координационной практике уточнение ценностного подхода с указанных позиций предполагает, что непосредственный результат координационной деятельности - установление наиболее целесообразного соотношения опосредованной правом трудовой, управленческой, государственно-властной деятельности компетентных органов - является самостоятельной ценностью. Однако такое соотношение производится в целях повышения эффективности выполнения указанными органами общественных задач и функций, а, следовательно, повышение эффективности деятельности компетентных органов - тоже ценность, причем более высокого порядка. При этом повышение эффективности деятельности компетентных органов - не самоцель, во всяком случае, цель не конечная. На основе повышения эффективности деятельности компетентных органов должны более полно удовлетворяться общесоциальные, групповые и индивидуальные потребности и интересы. Если эти интересы и потребности в результате коор-

[230] *Нарский И.С.* Диалектическое противоречие и логика познания. - М., 1969. - С. 214.

[231] См.: *Микешина Л.А.* Ценностные предпосылки в структуре научного познания. - М., 1990. - С.3 9.

динационной деятельности удовлетворяются более полно, это также следует считать ценностью координационной деятельности, причем ценностью наивысшего порядка.

Ряд авторов предлагает различать такие понятия как «потенциальная» и «реальная» ценность. Так, В.Н.Карташов, представляя аксиологическую характеристику правоприменительной деятельности, пишет, что «ценность правоприменительной деятельности может быть правильно установлена и понята исходя из того реального преобразования, которое она производит в юридической надстройке, экономической, политической, духовной сферах жизни общества»[232]. В противовес реальной потенциальная ценность, «будучи своеобразным идеалом ее полезности, служит лишь одним из важнейших критериев ее ценности и эффективности, побуждающим субъекта стремиться к достижению максимальной результативности и нужности правоприменения»[233].

Такой подход представляется оправданным и применительно к координационной практике, тем более, что он согласуется с построениями современной философской науки[234]. Действительно, потенциальная ценность координации деятельности компетентных органов признается всеми, однако, ее реальная ценность, практический результат для многих не очевиден. Их трудно «просчитать» и выразить в цифрах, что, видимо, является одной из причин формального подхода к координации, понимания координации как дела «в принципе полезного и хорошего», но не дающего видимый материальный эффект (прирост, вал и т.п.).

Тесно связана с указанной проблема отождествления предметной ценности с оценкой, что допускается некоторыми авторами, полагающими, что «объект и является носителем ценности в меру того, насколько его свойства, качества могут быть оценены, то есть определены субъектом сточки зрения их значимости для человеческих потребностей и интересов».[235] Да, оценка складывается из акта сравнения (собственно оценки) и рекомендаций к отбору (выбору) того, что признается за ценность. Однако, в одном и том же предмете природы или социальной действительности разные субъекты (индивиды, социальные группы, классы) могут усматривать разное[236]. Дифференцированность оценок может иметь место и у одного и того же субъекта[237]. Для нас важны объективные результаты субъективной оценки как отражение объективной роли координационной практики в правовой системе общества.

[232] *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность - С. 143.

[233] *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 143.

[234] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ. соч., - С. 288-289.

[235] См., например: *Кветной М.С.* Человеческая деятельность: сущность, структура, типы. - Саратов. 1974. - С. 129. См. об этом: *Рейдер М.* Современная книга по эстетике. Антология. - М., 1957. - С. 57.

Ценность координационной практики не является понятием абсолютным. Как сама координационная практика, так и ее оценка зависят от ряда объективных и субъективных обстоятельств: конкретно-исторической обстановки, уровня развития законодательства, уровня законности и правопорядка, степени подготовленности кадров, общей и правовой культуры должностных лиц координирующих и координируемых органов, условий осуществления координационных полномочий, отработанности средств и способов координации, уровня разработки и практики применения координационной «техники» и «технологии» и т.п.

Ценность координационной практики - явление не только относительное, но и динамичное, что связано с понятием переоценки. Переоценки данного правового явления (в том числе одним и тем же субъектом) возможны (а порой и необходимы) в связи с изменением обстоятельств или под влиянием накопленного опыта. Переоценка необходима также вследствие развития объекта координационной деятельности, что в настоящее время выражается в его усложнении и дифференциации. Переоценка обусловливается также развитием самого субъекта оценки, изменением объема его информации об объекте, его жизненного опыта, социальной позиции и т.п. Само углубленное изучение вопросов координационной практики ведет к определенной переоценке, корректировке взглядов на аксиологическую сторону данного правового явления. Разумеется, переоценки могут иметь конъюнктурный и субъективный характер, но чаще всего они представляют собой результат объективно-закономерного

[236] См. об этом: *Столович Л.Н.* Природа эстетической ценности. - М., 1972. - С. 50, 55; *Брожик В.* Марксистская теория оценки. - М., 1982. - С. 68.

[237] См. подробнее: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ. соч., - С. 290-291.

процесса и неизменной ориентации субъекта на высшие ценностные идеалы.

В аксиологических исследованиях выделяют собственную (непосредственную) и инструментальную ценность[238]. Понятие главной ценности очень широкое; ее содержание закономерно изменялось и конкретизировалось в связи с изменением философско-мировоззренческих подходов к цели человеческого бытия как индивида так и общества в целом. Так, древнегреческий философ Протагор писал: «мера всех вещей - человек»[239]. Классики марксизма указывали на «развитие богатства человеческой природы как самоцель»[240]. Такую гуманистическую направленность на установление содержания главной ценности юридической деятельности вообще и координационной практики в частности можно только приветствовать. Однако, определяя содержание главной ценности координационной практики, правильнее исходить все же из того, какие социальные, значимые для индивида блага оно опосредует. С учетом изложенного, следует видеть главную ценность координационной практики в более полном удовлетворении общесоциальных, групповых и индиивидуальных потребностей и интересов, что нашло отражение и в предложенном нами определении координационной практики. При этом координационная практика обладает и некоторыми собственными качественными характеристиками, которые следует считать ценными, а именно, способными удовлетворить те или иные потребности в обществе. Здесь уже можно вести речь об анализе ценностей координационной практики в иерархии социальных и правовых ценностей.

Координационная практика является важным средством повышения эффективности юридической практики различных субъектов, и это означает, что координационная практика заключает в себе все основные ценности, присущие праву, в том числе социальные ценности права[241]. Ценности координационной практики неминуемо проявляются в юридической

[238] См.: *Василенко В.А.* Указ. соч., С. 47-48; *Рабинович П.М.* Социалистическое право как ценность. - Львов, 1985. - С. 13-36.

[239] См.: Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. - С. 542-543.

[240] См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т.26. Ч.2. - С. 123.

[241] См. об этом: *Алексеев С.С.* Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С.12-14; *Черданцев А.Ф.* Социальная ценность социалистического права // Сов. гос-во и право. 1978. № 7. С. 21-28.

практике соответствующих субъектов. При этом особую значимость приобретают вопросы ценностного отношения, выявления объективных критериев оценки реального значения той или иной стороны координационной практики для конкретной сферы общественной жизни и конкретных лиц (групп, социальных общностей, органов и т.п.).

Основными элементами состава ценностного отношения считают субъект оценки, объект оценки, основания (критерии) оценки и характер оценки[242]. Для характеристики координационной практики важен также результат оценки и его закрепление.

Оценку координационной практике могут давать любые социальные субъекты: общество в целом, классы и социальные страты, нации, народности, иные социальные группы, отдельные личности (индивиды), организации и должностные лица.

Общество в целом, классы и социальные страты, нации, народности, иные социальные группы и отдельные личности, как правило, не дают конкретной оценки именно координационной практики того или иного органа, а имеют определенное мнение в отношении эффективности работы той или иной системы государственной власти, например, системы правоохранительных органов, в связи с чем их оценка для уяснения аксиологической характеристики координационной практики особого значения не имеет.

Безусловно, эта оценка важна и А.М. Воронов с Н.М. Кожуховым справедливо отмечают, что «общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел имеет большое научное и практическое значение для организации обеспечения безопасности личности, общества, государства от противоправных посягательств. Так, общественное мнение и общественная критика существенно влияют на эффективность как управленческой, так и административно-служебной деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности»[243]. Повторимся: такая оценка применительно к координационной юридической практике важна, но не информативна; в общей оценке

[242] См.: *Ивин А.А.* Основания логики оценок. М., 1970. С. 21-27; *Алексеев П.В., Панин А.В.* Указ. соч., - С. 290-91; *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 1 45.

[243] *Воронов А.М., Кожуханов Н.М.* Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности // Российский следователь, 2005, № 7. - С. 16.

эффективности деятельности того или иного органа есть и «координационная» составляющая (то есть, оценивается и ее координационная юридическая деятельность), однако такого рода составляющая вычленяется крайне сложно, почти невозможно получить ее однозначную оценку.

В силу специфики координационной практики существенную значимость для ее аксиологической характеристики приобретает оценка организаций и должностных лиц, тем или иным образом связанных с координационным процессом. Прежде всего, актуальна оценка субъекта, по указанию или в интересах которого проводится координация, субъекта, в том или ином смысле вышестоящего для координирующего субъекта. Как правило, такой субъект не может оказывать заметного влияния на непосредственное осуществление координации, не всегда обладает для этого полномочиями и информацией, но может сделать вывод о полноте исполнения координирующим субъектом его координационных полномочий.

В то же время, закон ставит определенные рамки (например, нормами о компетенции) для такого рода оценок и суждений. Показательна в этом смысле следующая выдержка из Определения Верховного Суда РФ[244].

«Законодательное Собрание Санкт-Петербурга 14 января 1998 г. приняло постановление № 5 «О состоянии правопорядка и мерах по усилению борьбы с преступностью в Санкт-Петербурге», в п. 3 которого отметила, что прокуратура Санкт-Петербурга неудовлетворительно выполняет возложенные на нее федеральным законодательством функции координации деятельности правоохранительных органов, слабо организует взаимодействие правоохранительных органов по раскрытию тяжких и особо тяжких преступлений, непоследовательно проводит надзор за соблюдением законности при назначении на должности и увольнении сотрудников ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Не соглашаясь с содержанием указанного пункта постановления, после отклонения Законодательным Собранием его протеста прокурор обратился в суд с заявлением, в котором высказывал просьбу о признании п. 3 названного постановления недействительным, ссылаясь на то, что он противоречит требованиям федерального законодательства, так как выходит за рамки полномочий Законодательного Собрания, а оценка работы прокуратуры является, по мнению прокурора, вмешательством в ее деятельность.

[244] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.11.1998 № 78-Г98-37// Документ опубликован не был. Изучен автором непосредственно в Верховном Суде РФ.

Представитель Законодательного Собрания заявление прокурора не признал, полагая его необоснованным.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 18 сентября 1998 г. заявление прокурора удовлетворено.

Пункт 3 постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. № 5 «О состоянии правопорядка и мерах по усилению борьбы с преступностью в Санкт-Петербурге» признан недействительным.

В кассационной жалобе Законодательное Собрание Санкт-Петербурга просит отменить указанное решение суда, утверждая, что его выводы о «вмешательстве» в дела прокуратуры Санкт-Петербурга, о возложении на нее каких-либо функций, не предусмотренных федеральным законодательством, являются ошибочными и по существу необоснованными и надуманными.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ находит решение суда по данному делу подлежащим оставлению без изменения, а жалобу - без удовлетворения по следующим основаниям.

Как видно из п. 3 постановления Законодательного Собрания от 14 января 1998 г. N 5, содержащиеся в нем формулировки: «отметить, что прокуратура Санкт-Петербурга неудовлетворительно выполняет возложенные на нее федеральным законодательством функции», «слабо организует взаимодействие правоохранительных органов», «непоследовательно проводит надзор за соблюдением законности» - являются прямой оценкой различных сторон деятельности прокуратуры Санкт-Петербурга.

Следует согласиться с выводом суда о том, что в силу п. 1 ст. 13 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры субъектов Российской Федерации подчинены и подотчетны Генеральному прокурору Российской Федерации,

которому и предоставлено исключительное право давать оценку работе как прокуроров, так и прокуратур.

В этой связи вывод суда о том, что Законодательное Собрание в оспариваемом пункте 3 указанного постановления вышло за пределы своей компетенции, следует признать обоснованным и по существу правильным».

Не менее важна и оценка самого координирующего субъекта: только он обладает всей полнотой информации, чтобы заглянуть в процесс координации как «извне», так и «изнутри», сделать выводы о ценности конкретного координационного мероприятия, группы мероприятия, собственной координационной практики в целом. Однако такого рода оценка редко является полностью объективной (содержит элементы самокритики и т.п.). Значима и оценка координируемых субъектов и участников координационного процесса. Такие субъекты зачастую дают качественную, но одностороннюю оценку координационного процесса, рассматривают координацию лишь с точки зрения ее полезности для них самих. Тем не менее, именно на основе синтеза оценок всех субъектов мы должны исследовать аксиологическую характеристику координационной практики как в общем плане, так и в каждом конкретном случае.

В качестве объекта оценки выступает координационная практика в целом, ее свойства, принципы, содержание, форма, отдельные их аспекты и элементы, условия и предпосылки, способствующие (препятствующие) ее нормальному развитию и функционированию, блага, ее опосредуемые, существующие уже оценки, социальные нормы. Вместе с тем, уяснение действительной ценности координационной практики возможно лишь в случае объективной оценки всех ее сторон и свойств, взятых в закономерном единстве. В противном случае оценка может оказаться справедливой лишь случайно[245].

Основания оценок очень разнообразны: ими могут быть самые различные явления и процессы, которые раскрывают степень полезности и нужности координационной практики для государства и общества. Важнейшим из критериев служит степень удовлетворения объективно необходимых и разумных общесоциальных, групповых и индивидуальных потребностей и интересов. В то же время, следует учитывать, что «в ценностных суждениях сущее берется не само по себе, а по отношению к должному»[246], в связи с чем оценивать необходимо с точки зрения некоего идеала - тех высоких и совершенных качеств, которым должна отвечать координационная практика. Кроме того, в науке, определяя категорию «ценность», связывают ее с понятиями цели, идеала, принципов. Принципиальное значение для аксиологической характеристики имеют те критерии, которые сформулированы юридической наукой и практикой. Особая роль в качестве критерия оценок принадлежит политическим, нравственным, религиозным, юридическим и иным социальным нормам.

Оценка координационной практики связана с целой системой критериев, которые позволяют отразить ее различные ценностные аспекты, свойства и элементы содержания и формы. От правильного выбора критерия оценки нередко зависит ее качество и эффективность.

К элементам оценочного отношения относится характер (вид) оценки. Ученые различают оценки: официальные и неофициальные; профессиональные и непрофессиональные; индивидуальные и коллективные; положительные, нейтральные и отрицательные; оценки чужих действий и самооценка; основные и вспомогательные, абсолютные и относительные; общие и конкретные; принципиальные, стереотипные и конформные; гражданско-правовые, уголовно-правовые и т.п.; количественные и качественные; научные и обыденные; обязательные и рекомендательные и многие другие[247]. Многообразие видов оценок обусловлено служением координационной практики удовлетворению разнообразных потребностей и, а также «обслуживанию» ею всех иных разновидностей юридической практики.

Сходен с приведенным выше описанием характера (вида) оценки и ее результат. Результат - это, с одной стороны, показатель совпадения (или несовпадения) сущего с должным. Это определенное психическое представление. Оно может быть положительным, нейтральным и отрицательным и в этом смысле совпадает с характером оценки. Однако, такого рода рефлексией результат не исчерпывается. Он должен быть выражен и в

[245] См.: *Анисимов С.Ф.* Мораль и поведение. - М., 1979. - С. 51.

[246] Материалистическая диалектика. - М., 1985. - С. 214.

[247] См. подробнее: *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 150-151; *Попов С.* Познание и оценка. - София. 1979. - С. 64-71; *Крутов Н.Н.* Мораль в действии. - М., 1977. - С. 48,62.

определенных дальнейших действиях субъекта оценки по отношению к ее объекту. При этом, особую значимость приобретают действия субъекта, управомоченного на применение тех или иных мер, что также является неотъемлемой частью результата оценки. Например, комплексной проверкой организации работы прокуратуры Некоузского района Ярославской области было установлено, что прокурором района не обеспечивается надлежащим образом координация деятельности правоохранительных органов района по борьбе с преступностью, проводимая в данном направлении работа носит формальный характер. По результатам проверки принято решение о наказании прокурора района[248]. Напротив, прокурор г.Ярославля был ранее привлечен к дисциплинарной ответственности за ненадлежащую органи-зацию работы прокуратуры, однако результаты контрольной проверки показали, что прокурором были приняты действенные меры по устранению указанных недостатков, в том числе повышена эффективность координационной практики, в связи с чем с прокурора города дисциплинарное взыскание приказом прокурора области было снято[249].

Как следует из докладной записки прокуратуры Кемеровской области от 07.12.2004 № 20-10-04 «О координации деятельности правоохранительных органов» по-прежнему ряд прокуроров «вместо планирования согласованных мероприятий планируют только работу координационного совещания, а некоторые, наоборот, не планируют проведение координационных совещаний. Практически во всех районных прокуратурах г. Кемерово и в ряде других мест планы подписываются только прокурорами, прокуроры Ленинского района г. Кемерово и г. Киселевска в качестве исполнителей указывают только работников прокуратур, а прокурор г. Белово исполнителей не указывает вообще. Некоторые прокуроры до настоящего времени составляют планы без учета складывающейся на их территории обстановки, механически включая в план только мероприятия, запланированные прокуратурой области, а прокурор г. Топки в план мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов Топкинского района на 2 полугодие 2004 года включил

[248] Приказ № 64 л от 04.12.2000. // Бюллетень прокуратуры Ярославской области. 2000. № 20. - С. 37-38.

[249] Бюллетень прокуратуры Ярославской области. 2001. № 5. - С. 48.

всего два пункта: «1. Профилактика рецидива правонарушений среди несовершеннолетних и 2. Соблюдение прав граждан при задержании и доставлении в органы внутренних дел». Подобное отношение к работе является недопустимым»[250].

Внешнее выражение и закрепление оценки получают в самой разнообразной устной и письменной форме, официальных и неофициальных документах. Официальная письменная форма характерна для официальных юридических и политических, научных оценок. Например, согласно информационному письму Генеральной прокуратуры РФ от 09.10.2000. № 28-15/809-00 «О недостатках в расследовании уголовных дел об изнасилованиях» дается негативная оценка координационной практики ряда в части недостаточного согласования действий органов внутренних дел и прокуратуры по расследованию уголовных дел указанной категории[251]. Однако письменная форма оценок может иметь и неофициальное, научно-практическое значение, как например, результаты анкетирования, проведенного автором при написании настоящей работы среди должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, органов государственной власти и местного самоуправления.

В какой бы форме оценки не были закреплены, они являются фактором правовой ориентации соответствующего субъекта, влияют на действия субъектов оценки и ее участников, иных заинтересованных лиц.

Таким образом, оценочное отношение в немалой степени способствует всестороннему раскрытию разнообразных моментов (этапов, подходов) аксиологической ценности координационной практики для современного государства и общества.

Координация - объективно необходимый юридический инструмент, который способствует прогрессивному развитию общества. Понимание необходимости координационной практики - обязательное условие ее подлинно научной оценочной характеристики, при этом социальная ценность здесь получает материалистическое истолкование[252].

В наиболее общем смысле существование координационной практики обусловлено всей сложностью современного

[250] Архив прокуратуры Кемеровской области. Дело № 20-10-2004. Л.д. 19.

[251] Бюллетень прокуратуры Ярославской области. 2000. № 21. С. 1-7.

[252] См. подробнее: *Явич Л.С.* Сущность права. - Л., 1985. - С. 190.

государственного устройства, которая, в свою очередь, корреспондирует многообразию и сложности форм жизни гражданского общества[253]. Сложность осуществления государственной власти характеризуется, прежде всего, наличием и одновременным функционированием в различных областях многочисленных органов государственного аппарата, большого числа их структурных и территориальных подразделений, огромного количества государственных служащих. Всем им необходимо согласовывать свои позиции по тем или иным вопросам, постоянно «сверять» свою деятельность с деятельностью других. Следует учитывать при этом и практическое осуществление теории разделения властей, то есть распределение власти между государственными структурами, своего рода фрагментацию государственной власти[254].

Необходимость в координационной практике, следовательно, обусловлена объективно. Однако она возникает не только тогда, когда та или иная опосредованная правом трудовая, управленческая, государственно-властная деятельность компетентных органов нуждается в установлении наиболее целесообразного соотношения между ними. Необходимость в координации не может быть сведена лишь к реакции на недостатки в деятельности управомоченных субъектов или ее неэффективность, а носит заведомо объективный характер. То есть, некоторые виды деятельности без соответствующей координации просто не могут осуществляться сколько-нибудь эффективно. В связи с этим можно даже утверждать, что существование и функционирование координационной практики является одной из важных социально-правовых закономерностей, без которых невозможно нормальное осуществление государственной власти.

Разумеется, ценность координационной практики непосредственно зависит от того, насколько субъекты, ее осуществляющие, могут согласовывать свою повседневную деятельность с действиями других компетентных органов. С помощью координационной практики устраняются (снимаются) проти-

[253] См. об этом: *Бойцова В.В.* Народный правозащитник: статус и функционирование. Часть 1. - Тверь. 1994. - С. 10-12. См, также: *Четвернин В.А.* Демократическое конституционное государство. Введение в теорию. - М., 1993. - С. 34. Из классиков философии на эту взаимосвязь обращали внимание Гегель (Философия права. М., 1990. С. 279) и Аристотель (Сочинения. Т.4. М., 1984. С. 376).

[254] См.: *Чичерин Б.Н.* История политических учений: в 2 ч. - М., 1872. - С. 16.

воречия между интересами различных государственно-властных субъектов. Координационная практика не только улучшает правоприменение, но и, в некотором смысле, в ряде случаев, устраняет ошибки субъектов правотворчества, нацеливает их на совершенствование нормативного регулирования тех или иных сфер жизни общества.

Таким образом, координационная практика - не только объективно необходимое, но и социально полезное средство, повышающее стабильность правовой и государственной систем и их эффективность, вносящее определенную упорядоченность с точки зрения наиболее целесообразного соотношения между органами государственной власти и управления, тем самым способствующее укреплению, охране и развитию общественных отношений, более полному удовлетворению общесоциальных, групповых и индивидуальных потребностей и интересов.

Координационная практика, как и другие разновидности юридической практики, имеет ряд существенных свойств, каждое из которых, в свою очередь, обладает конкретной социальной значимостью.

Например, таким существенным свойством является государственно-властный характер координационной практики. Координация, в юридическом ее понимании, образует государственную монополию и относится к формам проявления государственного суверенитета[255] хотя бы потому, что исходит только от государства и опирается на государственное принуждение. Координационная практика всегда имеет государственную природу, независимо от статуса ее субъектов и участников.

Другим существенным свойством координационной практики является сфера ее осуществления (специфика субъектного состава, отношений и т.п.). В большинстве случаев граждане и негосударственные организации не являются субъектами координационной деятельности. Однако, при ближайшем рассмотрении, разумно осуществляемая координационная деятельность компетентных органов оказывается фактором, положительно влияющим на удовлетворение общесоциальных, групповых и индивидуальных потребностей и интересов.

[255] Как и другие разновидности юридической деятельности, например, правоприменительная. См. об этом: *Карташов В.Н.* Указ. соч.,- С. 158 и сл.

Можно также отметить, что особым свойством координационной практики следует считать метод координационного регулирования, что связано с обязательным формальным равенством субъектов координационной деятельности. Используя только такой метод, невозможно, разумеется, решить все проблемы рассогласованности действий компетентных органов, но большая часть вопросов все же наиболее эффективно решаема именно таким путем.

Носителями ценности могут быть и принципы координационной практики (законности, равенства субъектов и участников координационного процесса, самостоятельности субъектов и участников в своей непосредственной деятельности, гласности, эффективности, оперативности и т.п.), внешняя и внутренняя форма координационной деятельности, средства и технологии и другие менее значимые ее компоненты.

Например, аксиологической характеристике можно подвергнуть внутреннюю форму координационной деятельности. Самостоятельная ценность внутренней (процессуальной) формы заключается в том, что она представляет способы наиболее рациональной организации элементов содержания и внешней формы координационной деятельности, их взаимодействия друг с другом и иными правовыми явлениями и процессами. Внутренняя форма упорядочивает координационные отношения, обеспечивает целесообразный ход производства координационных мероприятий, дисциплинирует самих субъектов и участников координационной деятельности. Отсутствие процессуальной формы координационной деятельности, напротив, влечет неопределенность в механизме реализации конкретных координационных прав и обязанностей субъектами, не позволяет выработать единую практику координационных мероприятий для всех органов одной властной вертикали, в определенной местности и т.п. и, в целом отрицательно сказывается на эффективности координации. Отсюда - прямая обязанность ученых-юристов разработать совершенную процессуальную форму координационной деятельности, соответствующую объективным требованиям действительности, которая позволила бы упорядочить координационный процесс и повысить его результативность.

Координационная практика представляет ту или иную ценность и для иных правовых явлений. Остановимся на актуальном в современных условиях вопросе ценности координационной деятельности в сфере правового воспитания, правовой пропаганды, формировании правовой культуры общества в целом.

Под правовой культурой обычно понимается обусловленное всем социальным, духовным, политическим и экономическим строем качественное состояние правовой жизни общества, выражающееся в достигнутом уровне развития правовой деятельности, юридических актов, правосознания и в целом в уровне правового развития субъекта (человека, различных групп, всего населения), а также степени гарантированности государством и гражданским обществом свобод и прав человека[256]. Важное значение в этой связи имеет координация правовой пропаганды, под которой обычно понимают «установление наиболее целесообразного соотношения действий в этом направлении различных органов, их структурных подразделений в целях повышения уровня правовой культуры населения с максимальной эффективностью»[257]. Необходимость координации усилий субъектов правового воспитания обусловливается уже самой природой правосознания, то есть объектом, на который они направлены. При этом большое значение в структурно-организационном обеспечении функциональной общности указанных органов и в сфере правового воспитания и пропаганды приобретает развитие координационных связей между ними не только в смысле «вертикальной», но и «горизонтальной» координации из единого центра. В СССР координации правовой пропаганды уделялось серьезное внимание. Она осуществлялась, главным образом, в форме взаимного согласования Министерством юстиции СССР (союзных республик) с другими министерствами и ведомствами мероприятий по правовому воспитанию, обобщения результатов и обсуждения эффективности этих мероприятий на коллегиях министерств, составления и исполнения единых сводных планов пропаганды юридических знаний, своего рода

[256] См., например: Теория государства и права. Учебник. Под ред. В.К.Бабаева. - М., 1999. - С. 307.

[257] *Сухарев А.Я.* Координация правовой пропаганды - важное условие повышения ее эффективности / Вопросы эффективности правового воспитания. Сб. науч. тр. Под ред. А.Д.Бойкова. - М., 1977. - С .34.

координационно-методическом руководстве[258]. Сводными планами предусматривалось проведение семинаров, совещаний, конференций, организационных смотров и конкурсов на лучшую постановку правовой пропаганды среди населения и т.п.

Координационная деятельность осуществлялась и в такой достаточно специфической форме координационного взаимодействия как коорди-национно-методические советы по правовой пропаганде. Такие советы создавались при Министерстве юстиции СССР (союзных республик) и отделах (управлениях) юстиции и представляли собой межведомственные консультативные органы, в которых были представлены заинтересованные в правовой пропаганде ведомства. При этом в задачи советов входили: ак-тивизация правовоспитательной деятельности, оказание непосредственного влияния на совершенствование правового воспитания в трудовых коллективах, осуществление самими координационно-методическими советами правовоспитательных мероприятий[259]. Практика подтвердила жизненность координационно-методических советов[260]. Они объединили усилия организаций, обеспечили возможность в разработке планов правовой пропаганды и правового воспитания учитывать состояние законности и правопорядка[261].

[258] См., например: *Ерофеевский В.* Совершенствовать правовое просвещение граждан // Человек и закон. 1983. № 3. - С. 86.

[259] См.: *Мураметс О.* Опыт заслуживает внимания // Человек и закон. 1985. № 11. - С. 67.

[260] См.: *Требков А.А.* Роль координационно-методических советов. Круглый стол редакции по вопросам правового воспитания молодежи // Человек и закон. 1983. № 11. - С. 28. О работе координационно-методических советов см.: Правовые знания - юношеству. Заседание Межведомственного координационно-методического совета по правовой пропаганде при Минюсте СССР// Человек и закон. 1985. № 7. - С. 13; Заседание Межведомственного координационно-методического совета по правовой пропаганде при Минюсте СССР // Человек и закон. 1983. № 7. - С. 70-71; В Координационно-методическом совете по правовой пропаганде: план основных мероприятий // Человек и закон. 1983. № 11. - С. 85-86.

[261] См.: *Галочкин Н.Г.* Правовое воспитание граждан. - Алма-Ата. 1977. - С. 12.

ГЛАВА 3 КООРДИНАЦИОННАЯ МЕТОДОЛОГИЯ

Не будет преувеличением, если сказать, что вопросы методологии являются в любой области науки одними из наиболее актуальных и значимых. Действительно, от качества и уровня методологии исследований во многом зависит и сам их конечный результат. Д.А. Керимов также указывает, что «каждый новый этап в прогрессивном развитии науки ознаменован дальнейшем возрастанием значения методологического порядка»[1]. Бертран Рассел писал, что «за последние 400 лет, в течение которых происходил медленный, но неуклонный рост науки, человек постепенно начинал разбираться в методах познания природы и способах управления ее силами»[2]. Отсюда и закономерен повышенный сегодня интерес к разработке проблем методологии. И «это обращение науки к познанию самой себя является характерной тенденцией ее современного поступательного развития»[3].

Поэтому прежде чем приступить к рассмотрению отдельных приемов и методов, применяемых в ходе изучения эффективности координационной юридической технологии, совершенно необходимо четко определить методологическую основу и методику такого исследования. Методология, по существу, является учением о методах исследования. Метод (греч. способ исследования) - способ достижения цели или решения конкретной задачи, образ действия; совокупность приемов практического или теоретического познания (освоения) действительности[4].

Между тем, вопрос о методологии исследования остается в современной юриспруденции одним из наиболее проблемных и спорных. В частности, как верно отмечает Н.Н. Тарасов, «современная социокультурная ситуация требует анализа методологических проблем современного правоведения в контексте идущих сегодня изменений общемирового, национального и «внутринаучного» уровня. К ним отнесены глобальный кризис

[1] *Керимов Д.А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии) - М., 2000. - С. 21.

[2] *Рассел Б.* Очерки об интеллектуальном убожестве // НГ-Наука. 1998. № 2. - С. 15.

[3] *Керимов Д.А.* Указ. соч., - С.21. См также: Барг М.А. О двух уровнях марксистской теории исторического познания // Вопросы философии. 1983. № 8. - С. 108.

[4] См.: Новейший словарь иностранных слов и выражений /Отв. Ред. В.В. Адамичек - Минск, 2003. - С. 976.

научного способа познания, характеризующегося неустойчивостью тенденций, неясностью закономерностей и размытостью ценностно-целевых структур, переходный этап российского общества, неопределенность философско-методологических оснований научных исследований»[5]. А.И. Демидов пишет, что здесь «сказался действовавший на протяжении длительного времени эффект методологического монополизма и жесткого идеологического контроля, исходивших из принципиального убеждения в истинности только одной методологии, одного типа мировоззрения»[6]. В.М. Сырых указывает, что «все острее ощущается потребность в знаниях о том, каким требованиям должна удовлетворять общая теория права как система теоретических знаний и какими путями, способами можно достичь такого уровня знаний»[7]. В.С. Нерсесянц констатирует «наличие в нашей юридической науке существенных пробелов и недостатков в исследовании и освещении вопросов онтологии, гносеологии и аксиологии юриспруденции»[8]. А.В. Поляков вообще говорит о «симптомах кризиса современного российского теоретического правосознания»[9].

В юридической литературе советского периода, особенно в 70-80-х годах XX века было опубликовано несколько концептуальных работ, специально посвященных проблемам методологии изучения эффективности различного рода правовых категорий, полезных и применимых по-существу и в настоящее время[10].

[5] *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы современного правоведения. Автореф. дис....докт.юрид.наук. - Екатеринбург, 2002. - С. 8.

[6] *Демидов А.И.* О методологической ситуации в правоведении // Известия СГАП. 2001. № 4. - С. 14.

[7] *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 2 т. Т.1 Элементный состав. - М., 2000. - С. 11.

[8] *Нерсесянц В.С.* Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. - М., 1998. - С. 1.

[9] *Поляков А.В.* Петербургская школа философии права и задачи современного правоведения // Правоведение. 2000. № 2. - С. 4.

[10] См., например: *Злобин Г.А.* О методологии изучения эффективности уголовного наказания в советском уголовном праве. - «Вопросы предупреждения преступности», вып.1, - М., 1965.; *Андрющенко М.Н.* Понятие эффективности и ее философский смысл. - «Философские и социологические исследования». вып. XII - Л., 1971.; *Самощенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б.* Спорные вопросы изучения эффективности действующего законодательства //Правоведение, - 1971, № 4.; *Петров И.Н.* Способы сравнения и измерения эффективности правовых норм. //Ученые записки ВНИИСЗ, вып.28, - М., 1973.

Между тем, как в философской, так и в юридической литературе до сих пор встречаются различные, существенно отличающиеся друг от друга суждения относительно того, что же подразумевается под методологией науки вообще и под методологией изучения эффективности правовых явлений в частности.

Некоторые авторы полагают, что методология представляет собой учение о методах научного познания и состоит из совокупности существующих философских и нефилософских методов[11]. Такой подход подвергнут справедливой критике, так как он без достаточных оснований обедняет содержание этого важнейшего понятия: как подметил В.П. Казимирчук, методология не может быть сведена к сумме тех или иных методов (приемов, способов) исследования, а тем более она никак не тождественна этим методам[12].

Значительно чаще встречается иная точка зрения, сторонники которой полагают, что под методологией имеется в виду система определенных теорий, гносеологических принципов, законов и категорий, отражающих всеобщие свойства и связи бытия и познания[13].

Такой подход к проблеме не сводит методологию лишь к учению о методах, рассматривает ее как систему определенных теорий и принципов. В то же время, эти теории и принципы, являющиеся орудиями научного анализа, имеют в своей основе лишь диалектический материализм как теорию познания, обусловлены им[14]. Иные авторы считают более правильным под методологией понимать применение совокупности обусловленных диалектическим материализмом (как теорией познания) исходных научных положений и теоретических принципов, а также вытекающую из них научную методику исследования объекта изучения[15]. Под исходными научными положениям те-

[11] См.: *Добриянов В.С.* Методологические проблемы теоретического и научного познания. - М., 1968. - С. 290.; *Баскин Ю.А., Фельдман Д.И.* Международное право. Проблемы методологии. - М., 1971. - С. 10.

[12] См.: *Казимирчук В.П.* Право и методы его изучения. - М., 1965. - С. 43.

[13] См.: *Стефанов Н.* Теория и метод в общественных науках. - М., 1967. - С. 318.; *Журавлев Н.П., Кудрявцев В.Н.* Конкретно-социологические методы научных исследований в праве. /Проблемы методологии и методики правоведения. - М., 1974. - С. 25.; *Гальперин Г.Б., Королев И.И.* Методологические и теоретические вопросы науки истории государства и права. - Л., 1974. - С. 29.

[14] См.: *Казимирчук В.П.* Указ. соч., - С. 44.

[15] См.: *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы. - Казань, 1977. - С. 62.

оретическими принципами здесь имеются в виду категории материалистической диалектики.

Среди современных точек зрения на вопрос отметим следующие. Д.А. Керимов указывает, что «методология права есть не что иное, как общенаучный феномен, объединяющий всю совокупность принципов, средств и методов познания (мировоззрение, философские методы познания и учения о них, обще- и частнонаучные понятия и методы), выработанных всеми общественными науками, в том числе и комплексом юридических наук, и применяемой в процессе познания специфики правовой действительности, ее практического преобразования»[16]. В.М. Сырых отмечает, что «методология в точном значении этого слова представляет собой учение о методах, особую науку, ставящую своей непосредственной задачей разработку и совершенствование системы приемов, способов научного познания»[17]. Данный автор в структуру общетеоретической юридической методологии включает знания о том: «1) какие приемы, способы научного познания надлежит использовать в познании предмета общей теории права; 2) какими приемами, способами познания следует проводить ту или иную исследовательскую процедуру; 3) каково содержание конкретных приемов, способов, используемых для познания права, его закономерности; 4) каким образом взаимосвязаны методы в процессе познания, движения к новым знаниям в процессе восхождения от конкретного к абстрактному и, наоборот, от абстрактного к конкретному»[18]. Той же точки зрения придерживается и Н.Н. Тарасов[19].

Подробный анализ имеющихся в современной литературе точек зрения сделан В.Н. Карташовым, который отмечает следующее.

Во-первых, существует определенный эмпирический (фактические данные, правовые акты и другие официальные документы) и теоретический (результаты уже проведенных исследований, отраженных в научных трудах) материал, составляющий методологическую основу.

[16] *Керимов Д.А.* Указ. соч., - С. 52.
[17] *Сырых В.М.* Указ. соч., - С. 361.
[18] *Сырых В.М.* Указ. соч., - С. 362.
[19] См.: *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы юридической науки. - Екатеринбург, 2001. - С. 74-75.

Во-вторых, методология - это определенный инструментарий (техника), то есть совокупность средств (общесоциальных, технических, специально-юридических и т.п.) познания правовых явлений, процессов и состояний.

В-третьих, методология включает принципы, правила, приемы, способы умелого и грамотного использования соответствующего базового (эмпирического и теоретического) материала, а также средств познания (тактику).

В-четвертых, способы долгосрочного планирования и прогнозирования научных поисков, определяющих перспективу развития фундаментальной и иных юридических наук, образуют методологию и ее стратегический компонент.

В-пятых, в методологию входят методика обобщения, систематизации и обработки полученных знаний, формулирование научных выводов, положений и рекомендаций и процедура их внедрения в юридические науки, учебный и воспитательный процесс, практику преобразования соответствующих сфер жизнедеятельности людей, их коллективов и организаций.

В-шестых, важным компонентом методологии является мировоз-зренческая основа юридических наук - система определенных жизненных позиций ученых-юристов, их идеалы и убеждения, ценностные ориентиры и установки, которые играют существенную роль в научном исследовании практической деятельности.

В-седьмых, методология представляет само учение о технике, тактике, стратегии, методике познания и преобразования реальной действительности, о структуре научного знания и наиболее перспективных путях и направлениях научного поиска[20].

Предложенный подход к пониманию методологии представляется нам наиболее перспективным с точки зрения исследования проблем эффективности координационной юридической технологии.

Между тем, для исследователя наиболее важны не теоретические вопросы методологии, а вопрос о том, какие именно методы применять. Вопрос, следовательно, неминуемо коснется классификации методов. В отечественной литературе существуют различные классификации методов, используемых

[20] См.: *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. Учебное пособие. В 2 т. Том 1. - Ярославль, 2005. - С. 33-34.

в современной юриспруденции. Подробный обзор наиболее актуальных точек зрения сделан В.Н. Карташовым[21]. Для нас рассмотрение указанного обзора не так важно, поскольку, как отмечает сам проф. Карташов, «классификация методов во многом зависит от того, какое содержание тот или иной автор вкладывает в данное понятие»[22]. Основываясь на «классическом» понимании метода, однако понимая его в широком смысле слова как методологический подход, В.Н. Карташов сводит все подходы в теории правовой системы общества к трем основным группам. Первую группу занимает логический, языковый (семиотический, лингвистический и т.п.) и философский подходы, которые автор называет универсальными, поскольку они используются при разработке любой проблемы правовой системы общества, формировании практически всех общетеоретических концепций. Вторую группу подходов образуют понятия и категории, теоретические конструкции и законы, принципы и средства, способы и методы, правила и процедуры, методики, присущие другим специальным неюридическим наукам (социологическим, психологическим, этическим, экономическим, политическим, математическим, педагогическим и т.п.). Третью группу образует специально-юридический подход[23].

Данный подход представляется нам наиболее верным и в смысле настоящей работы. Все отмеченные выше методологические подходы применимы и к исследованию эффективности координационной юридической технологии, но, во-первых, в различной степени значимости сравнительно с исследованием других правовых явлений (что и понятно в силу специфики предмета настоящего исследования), и, во-вторых, большее значение для настоящего исследования имеют все же методологические подходы первой и второй групп.

Что касается универсальных методологических подходов, то наибо-льшее значение здесь имеет философский подход. Широкое понимание философии, как отмечает большинство авторов, представляет собой единство диалектики, гносеологии и логики, которое, однако, не следует понимать упрощенно, как их полное совпадение. «Единство диалектики, гносеологии и

[21] См.: *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 34-35.
[22] Там же. - С. 35.
[23] См.: *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 36-43.

логики как методологического ядра в познавательном процессе выступает в качестве средства субъективного осмысления объективного развития, которое, в свою очередь, овладев массами, преобразуется благодаря общественной практике во «вторую объективность». В этом и состоит основной смысл единства онтологического и гносеологического»[24].

Автор сознательно в качестве основной философской категории ведет речь о диалектическом материализме. Разумеется, материалистическая диалектика - далеко не единственно возможное миропонимание, существует бесчисленное множество иных учений и общефилософских теорий мироздания, многие из которых представляют интерес как в смысле развитой и перспективной гносеологии, так и вследствие внутренней согласованности и непротиворечивости. Тем не менее, ни одно из указанных учений по стройности понятий и категорий, возможности их практического применения пока, к сожалению, не сравнимо с диалектическим материализмом. Безусловно, методологический и общефилософский плюрализм должны иметь место и в праве. Как указывает А.И. Демидов, «движение к методологическому плюрализму предполагает: 1) расширение горизонта рациональности, признание ее несводимости только к аналитическим методикам; 2) представление о методологии как способе сочетания, синтеза методов и их интерпретаций, унификации; 3) признание возможностей разных методов и их использование для оптимизации результатов познания»[25]. Использование материалистической диалектики, следовательно, ничуть не противоречит исследовательскому подходу с точки зрения методологического плюрализма. По мнению автора, нельзя сходу отвергать все достижения материалистической диалектики. Необходимо извлечь из них то «рациональное зерно», которое возможно применить и при исследовании проблем эффективности координационной юридической практики. Более того, невозможно сколько-нибудь серьезное научное исследование с точки зрения некоего «набора» общефилософских построений, без отдачи приоритета какой-либо одной теории. Верно в этом смысле указывает Д.А. Керимов о том, что «мето-

[24] *Керимов Д.А.* Указ. соч., - С. 49.
[25] *Демидов А.И.* Указ. соч., - С. 18.

дология включает также и мировоззренческую позицию самого исследователя»[26].

Достижения диалектического (да и исторического - также) материализма сводятся в данном случае, как это верно отметил В.М. Сырых, к тому, что «в научном познании он выполняет мировоззренческую, аксиологическую, теоретическую, методологическую и эвристическую функции»[27].

В процессе познания эффективности координационной технологии исследователь не может сразу и целиком воспроизвести содержание изучаемого объекта. В этой связи возникает проблема соотношения абсолютной и относительной истины. Диалектический материализм видит это соотношение в том, что абсолютная истина складывается из суммы относительных истин. Диалектический материализм требует соблюдения принципа конкретности истины. Он исходит из того, что единственным научным критерием истинности наших знаний о действительности является общественная практика. Практика и исходный пункт всякого познания, движущая сила познания, и критерий его истинности. Именно практические потребности развития общества обусловливают необходимость развертывания исследований эффективности координационной технологии.

Такого рода критерий истинности неизбежно нацеливает исследователя эффективности координационной технологии прежде всего на изучение тех закономерностей развития общества, которые вызывают к жизни различные изучаемые правовые явления. Анализ эффективности координационной практики обязательно должен начинаться с выяснения того, насколько последняя соответствует объективным общественным потребностям, объективным закономерностям развития общества, насколько она способствует их достижению. Эффективной, полезной может быть лишь такая координационная практика, которая верно отражает закономерности общественной жизни и способствует их закреплению и развитию.

Принцип связи и принцип развития органически сочетаются, именно поэтому диалектика требует не отделять принцип детерминизма от системного подхода к объектам[28]. Этот принцип

[26] *Керимов Д.А.* Указ. соч., - С. 89.
[27] *Сырых В.М.* Указ. соч., - С. 187.
[28] См.: *Руткевич М.Н.* Диалектический материализм. - М., 1973. - С. 284

требует от исследователя при изучении эффективности координационной технологии брать ее не в статике, не застывшую, не саму по себе, а в движении, развитии. Принцип развития предполагает также учет того обстоятельства, что эффективность не всегда является свойством, постоянно присущим конкретной. В силу того, что общественные отношения постоянно развиваются сложившаяся координационная практика может стать менее эффективной, в связи с чем необходимы постоянные, систематические исследования эффективности данной разновидности юридической практики; выявление тенденций развития общественных отношений, моделирование и прогнозирование путей их дальнейшего развития.

Принцип всеобщей связи обусловливает необходимость выявления как всего того общего, что характеризует эффективность любой разновидности координационной технологии, так и тех особенностей, тех специфических черт, которые характерны для эффективности конкретного типа (вида, подвида) координационной юридической технологии.

Применимо здесь и учение о единстве и борьбе противоположностей. Сама координационная практика выступает механизмом снятия противоречий. Борьба противоположностей - главная двигательная сила, основной источник всякого движения, изменения, развития. Источником самодвижения и развития являются внутренние противоречия, свойственные самой координационной практике, поэтому при изучении ее эффективности необходимо вскрывать эти противоречия, так как без их познания невозможно определить источник движения, тенденции развития исследуемого объекта.

Необходимо учитывать и положение материалистической диалектики о переходе количественных изменений в качественные и обратно. Методологическое значение этого закона для изучения эффективности координационной практики состоит прежде всего в том, что он нацеливает исследователя на уяснение как качественных, так и количественных ее характеристик. Проблема изучения эффективности координационной практики как раз и заключается в том, что для данной разновидности юридической практики особо важное значение имеют именно качественные показатели, которые трудно сравнимы и измеримы. В то же время, уяснение качественной сущности

явления неизбежно приводит нас к категории количества, ибо не существует отдельно ни качества, ни количества. Исследование эффективности координационной практики не может ограничиваться лишь уяснением качественной сущности этого явления. Это необходимый, но лишь первоначальный этап исследования. Для познания действительной эффективности требуется выяснение соответствующих данному качеству количественных отношений числовых величин, конкретных количественных характеристик. Отсюда для изучения эффективности координационной практики необходимо разработать систему определенных параметров (условий и критериев эффективности), необходимых и достаточных для описания количественных характеристик данного качества, а также систему методов получения данных, характеризующих состояние каждого из этих параметров.

Бесконечное возникновение одних качественных состояний и уничтожение других выступает как отрицание старого новым, как разрешение одних противоречий и возникновение других. Этот закон имеет огромное методологическое значение для изучения эффективности координационной практики. Нет и не может быть как абсолютно эффективной, так и абсолютно неэффективной координационной технологии. Если в результате исследования какой-либо разновидности координационной практики получены данные о ее недостаточной эффективности, это не означает, что у нее не может быть абсолютно никаких положительных моментов, которые могли бы быть учтены в работе но совершенствованию данного типа (вида, подвида) координационной технологии.

Имеют огромное значение и разработанные философской наукой категории единичного и общего, формы и содержания и т.д.

Особо важное значение в данном случае имеет категория цели. Как отмечает Д.А. Керимов, «...эффективность действия права определяется прежде всего тем, насколько оно точно и полно отражает и правильно предусматривает реализацию объективных возможностей в соответствии с познанными закономерностями общественного развития»[29]. Любая координационная практика будет эффективна лишь в том случае, если перед ней поставлена социально обусловленная цель, если она обладает социальной ценностью.

[29] *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. - М., 1972. - С. 371.

Огромное значение при изучении эффективности координационной технологии имеют и другие категории материалистической диалектики, такие, как «система», «структура» «действительность», «возможность» и другие. В частности, критерии эффективности следует объединить в систему, при планировании координационных мероприятий следует установить, какова возможная эффективность координации, приемлемы ли в целом для данной ситуации координационные приемы регулирования или же нет и т.д.

В то же время, «...диалектический метод выступает в том или ином реальном исследовании не отдельно от частных методологических приемов, не наряду с ними, не как некое дополнение к частной методике, а в них и через них»[30]. В силу этого необходима разработка определенной системы частных методов изучения эффективности координационной практики, а также методики их применения в конкретных исследованиях.

В числе универсальных методологических подходов к исследованию эффективности координационной юридической технологии важное значение занимает логический подход. Как пишет В.Н. Карташов, его суть заключается в том, что «каждое, даже незначительное, исследование начинается с живого созерцания (ощущений, восприятий, представлений), абстрактного мышления (понятий, суждений, умозаключений). Грамотное использование логических законов (тождества, достаточного основания, непротиворечия, исключения третьего) и форм (индукции, дедукции, классификации, аналогии, гипотезы и т.п.) позволяет правильнее мыслить и познавать правовую действительность, избегать логических ошибок, не допускать противоречий в своих рассуждениях, умело и аргументировано обосновывать свои выводы и практические указания»[31].

Применяя логический подход мы, например, можем выявить содержание и объем понятий «эффективность координационной юридической технологии», «критерии ее эффектив-

[30] *Подкорытов Г.А.* Соотношение диалектического метода с частными научными методами //Вопросы философии. - 1962, № 6. - С. 45.

[31] *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 36.

ности», «ее результативность», «ее ценность» и т.д. Учитывая слабую теоретическую разработку проблем координационной юридической технологии, отсутствие действенного понятийного аппарата этот подход играет существенную роль, значение которой трудно преувеличить. Совершенно очевидно, что, прежде чем оперировать какими-либо понятиями, необходимо четко определиться, что именно из себя данное явление (процесс, свойство, состояние) представляет. Без этого какое-либо дальнейшее научное исследование попросту бессмысленно.

Назначение языкового подхода как разновидности универсального, выражается в том, что «логические законы и способы мышления, являясь идеальным средством познания правовой системы общества, приобретают материальную форму в языке и могут быть выявлены лишь путем специального анализа и синтеза языковых контекстов»[32].

Выше мы уже отмечали в работе практически повсеместное смешение понятий «координация» и «взаимодействие», «координация» и «кооперация», «координация» и «интеграция», неопределенность в понимании эффективности и т.п. Именно здесь «помочь» логическому подходу призван подход языковой. Более того, речь идет не о взаимодополнении и взаимообогащении подходов, но об их слиянии и достижении за счет этого синергетического эффекта. Только таким образом можно получит результат, знание, претендующие на достоверность.

Большую важность представляет собой и вторая группа методо-логических подходов.

Так, при разработке методики изучения эффективности координационной юридической технологии должна учитываться также общая методология социологического исследования. Изучение эффективности любой координационной технологии есть во многом исследование социологическое, поскольку для этого необходимо изучение сферы правотворчества, толкования права, реализации права, практики судебных и правоохранительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления и т. д. Поэтому особенно важное значение при выработке методики изучения эффективности координационной технологии имеет учет положений исторического материализма, эвристической функцией которого и является общая методология социологического исследования[33]. Совершенно необходимо в данном случае применение сравнительных приемов, документальное исследование и обобщение юридических источников, социологическое наблюдение, опросы, анкетирование, интервьюирование, тесты, экспертные оценки, моделирование и т.п. Благодаря социологическому подходу созданные путем логического и языкового подходов понятия приобретают значимые количественные и качественные характеристики. Этот подход, помимо прочего, позволяет обеспечить единство количественных и качественных оценок эффективности координационной юридической технологии, а в некоторых случаях ее эффективность только и можно оценить пользуясь лишь социологическими приемами и средствами.

Находит свое применение и математический подход, который позволяет «перевести» добытые количественные показатели на «рельсы» математических формул, достигнуть определенного уровня абстрагирования, найти оптимальные модели для оценки эффективности координационной юридической технологии и, что наиболее важно, предложить свои, пусть «грубые» и «сухие», но зато четко выверенные и обоснованные пути повышения ее эффективности.

На протяжении всей работы над темой существенную помощь призван оказать исследователю экономический подход, поскольку изначально как «координация», так и «эффективность» рассматриваются именно с точки зрения наук об управлении, в том числе, экономическими процессами. Современная экономическая теория, базирующаяся в качестве одного из постулатов на необходимости расчета соотношения затрат и выгод ввиду относительной ограниченности и редкости всех ресурсов, может быть надежной основой для исследования проблем эффективности любой деятельности. Ни для кого не секрет, что прогрессивное развитие науки особенно явственно заметно там, где во главу угла поставлен конкретный имущественный интерес. Государство охотно черпает идеи, методы и приемы из экономической сферы жизни гражданского общества, разумеется, преломляя и «подстраивая под себя» наиболее актуальные достижения.

[32] *Там же.* - С. 36-37.

[33] См.: *Журавлев Н.П., Кудрявцев В.Н.* Указ. соч., - С. 25.

Исключительный интерес в этой связи представляет и психологический подход, суть которого заключается в том, что «в правовой системе общества участвуют конкретные люди.., обладающие определенными чувствами, эмоциями, знаниями, способностями, преследующие соответствующие цели и руководствующиеся в своих действиях конкретными мотивами, интересами и т.д.»[34]. Учитывая отсутствие четких правовых критериев и в отношении самой координационной юридической практики и в отношении ее эффективности, роль личности руководителя того или иного компетентного органа (как координирующего субъекта, так и координируемого) здесь возрастает неимоверно.

Не менее важны и другие подходы второй группы.

С успехом применимы в исследовании проблем эффективности координационной юридической технологии и подходы третьей группы, а именно, специально-юридические подхода. В.Н. Карташов указывает, что «в «чистом» виде о специально-юридическом подходе можно говорить лишь тогда, когда в процессе познания разнообразных сторон правовой системы общества используются юридические понятия, категории, конструкции, принципы, правила, достоверные и аргументированные юридические знания»[35]. В нашем случае значимость указанного подхода состоит не только в применении сугубо юридических конструкций, понятий, законов и т.п., но и в том, что теория координационной юридической практики в обязательном порядке использует данные других юридических, и, прежде всего, отраслевых наук. Это и понятно, поскольку объектом основного компонента координационной практики - координационной деятельности - выступают конкретные общественные отношения в той или иной сфере деятельности общества.

Рассмотрев вопросы методологии исследования проблем эффективности координационной юридической технологии закономерно обратимся к методике такого исследования.

В литературе в объем понятия «методика» включаются различные составляющие. В частности, существует точка зрения, что методика - это «...способы, приемы исследования»[36]. Другие

[34] *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 40.

[35] *Карташов В.Н.* Указ. соч., - С. 42.

[36] *Казимирчук В.П.* Указ. соч., - С. 125.; Также понимают методику и словари. См., например: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. - М., 1970. - С. 340.

ученые включают в методику также вопрос о гипотезах и проблему выборки[37] либо дополняют понятие методики такими факторами, как очередность применения различных методов исследования[38], техника исследования (специальные приемы использования того или иного метода)[39]. Помимо указанного Ф.Н. Фаткуллин и Л.Д. Чулюкин включают в понятие методики также выявление методов исследования, их систематизацию, описание, выработку общих рекомендаций по поводу очередности их применения и техники использования, указание на те отношения, которые должны изучаться при помощи данного метода, способы определения цели изучения, выработку определенных этапов исследования эффективности, а также периода времени, за который должны быть получены данные, характеризующие состояние эффективности изучаемого объекта[40].

Причем данные и иные авторы, исследуя вопросы эффективности правовых норм, предлагают различать общую методику изучения эффективности и частную методику. Потребность в разработке общей методики обусловливается тем, что имеются определенные общие требования, учет которых необходим при изучении эффективности всякой правовой нормы. Однако правовые нормы многообразны, и в силу этого методика изучения эффективности каждой конкретной нормы обладает определенными специфическими чертами, не тождественными общей методике[41].

Полагаем, что такой подход вполне применим и к исследованию эффективности координационной технологии, поскольку ее разновидности обладают никак не меньшим своеобразием, чем правовые нормы.

Специфика методики изучения конкретной разновидности координационной технологии проявляется в том, что в зависимости от особенностей изучаемого типа (вида, подвида) координационной технологии в общественной жизни, методов ее воздействия на поведение субъектов целесообразнее использовать

[37] См.: *Журавлев Н.П., Кудрявцев В.Н.* Указ. соч., - С. 112.

[38] См.: *Боботов С.В., Селюков Ф.Т.* Методика социальных исследований в праве/ Право и социология. - М., 1973., - С. 131-132.

[39] См.: *Самощенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б.* Указ.соч., - С. 5.

[40] См.: *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Указ. соч., - С. 74-75.

[41] См.: *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Указ. соч., - С. 75.; См. также: *Самощенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б.* Указ.соч., - С. 5.

те или иные методы исследования (из числа рекомендованных общей методикой). Например, применение методов изучения документов официальной статистики правоприменительных органов совершенно необходимо при исследовании эффективности координационной практики правоохранительных органов, так как в большинстве случаев можно делать выводы о наличии или отсутствии должной согласованности, например, уголовно-правовой политики, проводимой каждым из органов. Применение этого же метода в исследовании эффективности, скажем, координационной правотворческой практики будет, видимо, менее удачным, поскольку фиксация элементов несогласованности здесь налажена значительно слабее.

Представляется, что в зависимости от типа (вида, подвида) координационной практики имеются определенные особенности и в определении ее цели.

Важной задачей частной методики изучения эффективности координационной технологии является также определение периода времени, за который должны быть получены данные, характеризующие состояние эффективности конкретной изучаемой разновидности координационной практики. Общая методика дает в этом отношении только самые общие рекомендации, относящиеся к методике исследования любой координационной практики. Период же времени, за который должны быть получены данные, характеризующие состояние эффективности отдельной разновидности координационной технологии, устанавливается в каждом случае индивидуально, в зависимости от особенностей и специфики каждой такой разновидности.

Таким образом, частная координационная методика включает в себя выбор методов исследования (из числа рекомендованных общей методикой), определение очередности их применения и техники использования, способов выявления цели конкретной разновидности координационной практики, уточнение круга показателей, требующих установления, а также определение периода времени, за который должны быть получены данные, характеризующие состояние ее эффективности.

Такие элементы методики изучения эффективности координационной технологии, как определение всех возможных методов исследования, их систематизация, описание, разработка этапов исследования эффективности координационной

технологии, указание на те общественные отношения, которые должны изучаться при помощи данного метода, не включаются в частную методику. Эти обстоятельства являются общими при разработке методики изучения эффективности любой разновидности координационной практики, в силу чего их разработкой должна заниматься общая методика изучения эффективности.

Выражая специфику каждой отдельной разновидности координационной практики, конкретизируя общую методику изучения эффективности координационной технологии, частная методика не должна противоречить тем общим требованиям, которые предъявлю общей методикой.

Таким образом, в общем плане может быть выделено два уровня методики изучения эффективности координационной технологии - общая методика и частная методика. В свою очередь, частная методика изучения эффективности координационной технологии может иметь несколько уровней. Прежде всего, необходима разработка методики исследования эффективности отдельных форм координационного взаимодействия, что позволит с самого начала исследования иметь в виду определенные методические требования, применимые к исследованию эффективности любой координационной технологии, для которой свойственны данные формы координационного взаимодействия. Затем необходима выработка методики изучения эффективности конкретных разновидностей координационной технологии до низшего уровня частной методики - методики исследования эффективности конкретного координационного мероприятия.

Предложенная выше трактовка методологии и методики исследования эффективности координационной практики технологии, главным образом, на переработке, конкретизации и актуализации взглядов и идей, высказанных теоретиками права советского периода, в частности, С.В. Боботовым, А.Б. Венгеровым, Н.П. Журавлевым, В.Н. Кудрявцевым, В.И. Никитинским, И.С. Самощенко, Ф.Т. Селюкиным, Ф.Н. Фаткуллиным, Л.Д. Чулюкиным и другими при исследовании эффективности норм права. Данная трактовка положена в основу дальнейшего исследования эффективности координационной практики, поскольку представляется автору наиболее верной и тщательно разработанной, последовательной и внутренне непротиворечивой.

Выше уже отмечалось, что при разработке общей методики изучения эффективности координационной юридической технологии, прежде всего, необходимо выявить те методы, которые могут быть использованы в практических исследованиях.

В.М. Сырых полагает, что метод - «это необходимый компонент общей теории права, представляющий собой органически целостную, сложную систему приемов, способов, используемых для познания предмета данной науки, раскрытия закономерностей функционирования и развития права во всей их полноте и всесторонности»[42].

В самом общем виде под методами изучения координационной практики мы понимаем конкретные способы, применение которых дает положительные результаты при исследовании координационной практики. То есть методами, например, изучения эффективности координационной практики являются те конкретные способы, которые позволяют определить требующий изучения объект (координационную практику), установить объективно существующее состояние эффективности изучаемой разновидности координационной практики, а также выработать определенные рекомендации по поводу путей и средств повышения ее эффективности.

Предлагаемые различными авторами методы, которые могут быть использованы в подобного рода исследованиях, весьма разнообразны. К ним относятся статистические методы, методы опроса, наблюдения, изучения документов, социальный эксперимент, сравнительно-правовой метод, а также различного рода кибернетические и математические методы[43].

Полагаем, что большинство из перечисленных методов могут быть применены и при изучении эффективности координационной технологии. Однако задача разработки методики изучения эффективности координационной технологии заключается не столько в том, чтобы просто перечислить все возможные методы изучения эффективности данной разновидности юридической технологии, сколько в том, чтобы привести эти методы в систему, определенным образом организовать и классифицировать их. Представляется, что в зависимости от принадлежности к той или иной отрасли науки методы изучения эффективности координационной технологии могут быть сведены в следующие группы.

[42] *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 2 т. Т.1 Элементный состав. - М., 2000. - С. 365.

[43] См.: *Иваненко О.Ф.* К вопросу о частных (специфических) методах в юридической науке / Некоторые вопросы советской юридической науки. - Кишинев., 1968. - С. 16-17.; *Каминская В.И.* Методы изучения практики применения уголовно-процессуального закона/ Вопросы борьбы с преступностью. Вып.7. - М., 1968. - С. 14-20.; *Бойков А.Д.* Особенности применения социологических методов в науке советского уголовного процесса/ Проблемы социологии права. Вып.1. - Вильнюс. 1970. - С. 84.

1. Метод системного анализа[44]

Он уже многократно применялся нами в работе при построении единой концепции координационной юридической практики в части формирования категорийного аппарата данной разновидности юридической практики, определения структур координационной юридической практики, рассмотрения ее функций и т.п. Он может быть широко применен и для исследования эффективности координационной юридической технологии.

Наиболее перспективны следующие моменты применения метода системно-структурного познания.

Во-первых, необходимо выстроить системы показателей и критериев эффективности координационной юридической практики, а в будущем - установить между ними все возможные существенные связи. По меткому замечанию Г.В. Кизевича, любая эффективность - это соотношение минимальности и завершенности, поэтому при отсутствии четкого критерия эффективности завершенность и минимальность вступают в соперничество[45]. В нашем же случае, при количественной неопределенности, сходности качественного понимания и изначальной многокритериальности исследования возможно придется вести речь не о системе, а о системах критериев. Психологи, кстати, правильно подчеркивали значение системной ориентировки для решения эвристических задач, благодаря чему, например, «разводится» сущность мышления и его проявления при реше-

[44] Подробное описание сущности данного метода, проблем и перспектив его применения в юридических науках сегодня см.: *Сырых В.М.* Указ. соч., - С. 452-467. Одновременно мы предполагаем, что он достаточно описан в правоведении и не нуждается в наших комментариях, которые в данном случае не будут содержать ничего нового и оригинального.

[45] См.: *Кизевич Г.А.* Принципы выживания, или Теория творчества на каждый день. - М., 2000. - С. 179.

нии задач, выявляются скрытые существенные отношения в предмете исследования, четко формулируются цели деятельности и их взаимосвязь и т.п.[46] В этом случае сама деятельность как система раскладывается на составляющие: 1) цель деятельности (заданные характеристики); 2) анализ предмета деятельности (исходные характеристики); 3) анализ средств деятельности; 4) технология деятельности как последовательность технологических операций и их характеристики; 5) анализ действий и способов их выполнения; 6) общий план деятельности; 7) контроль и коррекция деятельности по ходу выполнения; 8) оценка результата деятельности как достигнутой цели[47]. В этой части возможно последовательное применение комплексных методов анализа, например, после успешного завершения предварительного функционально-структурного анализа возможно осуществление экспериментального психологического анализа[48].

Во-вторых, отдельно должна быть выстроена система связей между условиями эффективности координационной юридической технологии, особенно важно будет установить корреляцию условий. Понятно, что в данном случае системный подход не может полностью решить названную задачу, однако фундамент для ее решения должен быть заложен именно таким образом.

В-третьих, необходима формализация процесса исследования координационной юридической технологии, в том числе с помощью аппарата математической логики. О проблемах применения математических методов исследования мы поговорим ниже.

2. Исторический метод исследования. Прогнозирование

Он широко использовался нами ранее при анализе структур и функций координационной юридической практики, однако он может быть с некоторыми оговорками применен и для исследования ее эффективности.

В частности, нами уже отмечалось, что координационная юридическая практика надлежащим образом в отечественной

[46] См.: *Решетова З.А.* Психологические основы профессионального обучения - М., 1985 - С. 120-121. Тех же позиций придерживаются и иностранные психологи. См., в частности: *Kuhl J.* Motivational and functional helplessness: The moderating effect of state versus action orientation // J. of Pers. and Soc. Psychology. - 1981 V.40. - P. 155-170; *Miscel W.* Personality and assessment. - N.Y. - 1968. - P.87-92.

[47] См.: *Решетова З.А.* Указ. соч.. - С. 150-151.

[48] См.: *Зинченко В.П., Мунипов В.М.* Основы эргономики - М., 1979 - С. 72-75.

правовой науке не изучалась, равно как не изучалась и ее эффективность. Проблема для нашего исследования, разумеется, состоит не только и не столько в этом (в конце концов, реально координационные полномочия широко применялись в советский период нашей истории и приводили к определенным положительным результатам), а в том, что результаты применения координационных полномочий ранее надлежащим образом не фиксировались.

Исторический метод полезен с точки зрения критики исторических источников по вопросам эффективности, получения первичной качественной информации, для осуществления аналогии, запуска механизмов преемственности и т.п. Тем не менее, ввиду отмеченных выше ограничений он дает нам слишком мало материала для дальнейшего исследования, на его основе пока невозможно моделирование, применение математических методов и т.п. Иными словами, мы почти всегда можем сказать, что именно (изменение в конкретном нормативном правовом акте, в практике применения, в процессе толкования права и т.п.) позитивно или негативно повлияло, но вот насколько повлияло и как повлияло (с точки зрения механизма детерминации) - сказать уже гораздо сложнее.

«Обратной стороной» исторического метода исследования является прогнозирование. Прогноз - основанное на специальном исследовании заключение о предстоящем развитии и исходе чего-либо или же всякое конкретное предсказание, суждение о вероятностном состоянии или развитии какого-либо[49] явления в будущем, выведенное обычно на основе специального исследования[50].

Прогнозирование - обязательная предпосылка планирования и в этом смысле возможности прогнозирования рассмотрены в последнем параграфе настоящей работы. Здесь же мы обратим внимание на прогноз именно как на метод. Смысл состоит в том, что мы на основании разработанных критериев и показателей эффективности координационной юридической практики, зная все необходимые условия ее эффективности в конкретном случае, можем сопоставить осуществляемые (тре-

[49] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. - М., 2005. - С. 607.

[50] Новейший словарь иностранных слов и выражений. - Минск, 2003. - С. 659.

буемые) действия по реализации координационных полномочий и с определенной долей вероятности предсказать, какой будет эффективность данной, конкретной координа-ционной юридической практики.

3. Логические методы

Роль формально-логических методов в изучении эффективности координационной практики несомненна. Формальная логика служит не только средством доказательства, но и предполагает отыскание новых результатов, переход от известного к неизвестному.

Видимо прав П.Е. Недбайло, который отмечает, что «диалектическая логика предполагает формальную логику и без нее она обойтись не может. В то же время формальная логика научна только тогда, когда она исходит из категорий диалектической логики как философской основы правильности мышления»[51]. Логические законы и формы мышления находят свое применение на всем протяжении процесса исследования эффективности координационной практики. Всякий исследователь при изучении эффективности координационной практики должен пользоваться логическими законами тождества, противоречия, исключенного третьего и достаточного основания. Важное значение в процессе изучения эффективности координационной практики имеют разработанные формальной ло-гикой индуктивные и дедуктивные формы умозаключений, логические умозаключения по аналогии, логические правила пользования гипотезой и т. п.

Прежде всего, к логическим методам мы относим индукцию и дедукцию. Те единичные факты, которые мы собрали путем толкования права, исторического метода, метода сравнительного правоведения, социологических, психологических и прочих методов эмпирического познания, имеющих в своей основе наблюдение, анализ и синтез, ограничены сферой общественной жизни, деятельностью того или иного субъекта, местом и временем, иными характеристиками, и, следовательно, познавательно изолированы друг от друга, конечны, иногда случайны. В тех же случаях, когда в них скрыты какие-то общие закономерности и причинности, они не всегда наглядны и доступны для непосредственного описания, фиксации и объективно требуют выявления общего и закономерного. Индукция как раз и позволяет осуществить восхождение от единичного к общему.

[51] *Недбайло П.Е.* Методологические проблемы советской юридической науки / «Методологические проблемы советской юридической науки. Материалы научной конференции. Киев, 22 ноября 1964 г.». - Киев. 1965. - С. 30.

Мы полагаем, что при отсутствии серьезных теоретических разработок проблем координационной юридической практики и одновременным наличием значительного эмпирического материала, в том числе в обобщенной, усредненной, «статистической» форме метод индукции в настоящее время особенно актуален.

Известно, что индукция может осуществляться как на количественном, так и на качественном уровне. На количественном уровне успешно применяются методы группировки и обобщающих показателей, которые позволяют установить наличность (отсутствие) той или иной связи, отношений между какими-либо признаками. Перспективы применения данного метода в нашем случае упираются в проблему установления корреляции, которая позволила бы установить связь между отдельными признаками и в тех случаях, когда на результативный признак воздействует несколько факторов.

Здесь возникают три ограничения. Прежде всего, недостаток статистической информации о процессе осуществления координационной юридической практики ввиду специфических особенностей данного эмпирического материала (в нашем государстве, где всегда и все учитывалось, как ни странно, нет ни одного официального государственного статистического значения, способного хоть как-то охарактеризовать количественные показатели самой координационной юридической практики). Затем, сложность в соотношении полученных статистических данных о координационных процессах и их результатах с данными статистики, касающимися показателей других разновидностей юридической деятельности, а без этого, учитывая исключительно «внешнюю» направленность координационной юридической деятельности, сложно сделать вывод о ее эффективности. И, наконец, неразвитость математического аппарата, пригодного для установления названной корреляции, о чем пойдет речь ниже.

То есть, индукция на количественном уровне может установить наличие или отсутствие связи, однако для исследования

эффективности координационной юридической практики важно определить, чем вызвана эта связь: случайными факторами или факторами закономерными. Как раз в этом индукция на количественном уровне помочь нам не может. Для нашего исследования особую актуальность приобретает последнее - индуктивное исследование на качественном уровне, как правило, осуществляется с применением методов сравнения, классификации и контентанализа.

О классификации мы подробно писали в главе первой работы при определении путей исследования структур координационной юридической практики. В той или иной мере данные методологические установки позволят нам на высоком уровне достоверности исследовать и эффективность координационной юридической практики. Особое значение при применении метода классификации имеет возможность систематизации одних и тех же правовых явлений, что в современных условиях почти неисследованных разновидностей координационной юридической практики с точки зрения любой, в том числе, пространственной и циклической структур, необычайно важно и перспективно. Как справедливо пишет В.М. Сырых: «...в процессе научного познания важным является вопрос о том, каким образом класс явлений, процессов, будучи сходным, единым в своем основании может быть несходным, различным по формам проявления этого основания»[52]. Именно здесь может помочь классификация.

Путем сравнения устанавливается тождество или различие исследуемых объектов путем их сопоставления и нахождения сходств и различий. «Сравнение может применяться во всех областях научного познания»[53], то есть это достаточно универсальный метод, но при этом нельзя забывать, что сравниваемые явления должны быть в чем-то схожими, тождественными и уж в любом случае однопорядковыми. Данный метод может оказать существенную помощь при отграничении координационной юридической практики от смежных правовых явлений, при различении и конструировании устойчивых форм координационного регулирования (УФКР), то есть будет способствовать, прежде всего, «очищению» объекта дальнейшего исследования от посторонних «примесей», благодаря которому объект предстанет перед исследователем во всей своей «наготе» и можно будет получить более достоверные выводы, чем в ином случае. То есть, применение сравнения создаст необходимые предпосылки для дальнейшего исследования эффективности координационной юридической практики, ее отдельных форм, свойств, элементов и т.п. Одновременно нельзя забывать и об ограниченности данного метода: можно установить общность или различность, но обычно такой метод не позволяет установить причины повторяемости и устойчивости, да даже и причины общности и различности.

[52] *Сырых* В.М. Указ. соч., - С. 415.

[53] *Саидов А.Х.* Сравнительное правоведение. - Ташкент, 1999. - С. 47.

Метод контентного анализа - это совокупность правил и требований, в связи с которыми исследователь ориентирован на выполнение определенных последовательных процедур: выбор объекта и гипотезы исследования; определение системы признаков и свойств объекта исследования, благодаря которым можно верно отразить качественные характеристики основных видов исследуемого объекта; выявление индикаторов, которые помогли бы как качественное, так и количественное своеобразие каждого из признаков и свойств объекта исследования.

Несколько подробнее мы коснемся этого подробнее, когда будем рассматривать этапы исследования эффективности координационной юридической практики. Здесь же отметим, что особое значение контентный анализ имеет для определения эффективности конкретных типов координационной юридической практики, в других случаях он пока еще не только затруднителен, но и недостаточно достоверен и результативен.

В будущем индукция в познании эффективности координационной юридической практики будет постепенно уступать место дедукции - противоположному методу, посредством которого осуществляется движение мысли от общего к конкретному. Но для этого конкретное сначала должно быть накоплено, обобщено, изучено, абстрагировано, а потом уже вновь применено к конкретному. Пока автору не удалось широко применить дедуктивные подходы к исследованию проблем эффективности координационной юридической практики. Нельзя сказать, что они не применялись совсем: сконструированные исходя из достижений практики и объективированные в форме научного знания критерии, условия эффективности уже могут быть «наложены» на любую конкретную координационную юридиче-

скую практику, однако для данного этапа исследования характерна, скорее, постановка вопросов и предложение их решения, чем получение однозначных непоколебимых фундаментальных постулатов. Это, все-таки, дело будущего.

Некоторое, но уже гораздо меньшее, значение имеют и другие логические методы, однако все они в той или иной мере описаны в литературе по формальной логике и значительной специфики сообразно целям нашей работы не содержат, могут быть применены непосредственно.

4. Психологические методы

В процессе изучения эффективности координационной практики должна быть использована вся совокупность разработанных современной психологической наукой методов. Речь идет об изучении психических состояний, которые, как полагают психологи, могут быть относительно устойчивыми и длительными по времени, временными (ситуативными) и периодическими[54].

Существует достаточно много авторских классификаций психологических методов исследования. Например, Г.Пирьов разделил методы на 1) собственно методы (наблюдение, эксперимент, моделирование), 2) методические приемы и 3) методические подходы (генетический, психофизиологический)[55]. В.Л. Васильев классифицировал методы юридической психологии как по целям (методы научного исследования, методы психологического воздействия на личность, методы судебно-психологической экспертизы), так и по способам исследования (метод наблюдения, метод эксперимента, метод интервью)[56]. Э.Ф. Зеер выделил генетические (лонгитюдный, биографический методы, каузометрия, психобиография, метод анамнеза), праксиметрические (анализ заданий, изучение документации, трудовой метод, наблюдаемый опрос), психометрические (тесты специальных способностей, тесты достижений, опросники интересов, диагностика обучаемости) и экспериментальные методы (естественный, лабораторный, моделирующий, формирующий

[54] См.: *Дмитриева М.А., Крылов А.А., Нафтульев А.И.* Психология труда и инженерная психология. Учебное пособие. - Л., 1979. - С. 79.

[55] См.: *Пирьов Г.Д.* Классификация методов в психологии // Психодиагностика в социалистических странах - Братислава, 1985. - С. 186.

[56] См.: *Васильев В.Л.* Юридическая психология - СПб., 1997. - С. 40-51.

эксперименты), а также методы математической обработки (дисперсионный, корреляционный, факторный анализ)[57]. Если смотреть дальше, то и эксперимент жестко подразделяется на лабораторный и производственный[58]. Практически методы математической обработки с этой точки зрения также «разложимы» на составляющие: определение среднего значения для исследуемой выборки, сравнение первоначального и окончательного результата, сравнение «приростов» в контрольной (где эксперимент не проводился) и экспериментальной (где эксперимент проводился) группах, определение рангового порядка исследуемых объектов, определение корреляции между двумя ранговыми рядами исследуемых параметров, соответствующим разным группам испытуемым, использование «критерия знаков» и критерия «хи-квадрата» и т.д.[59] Один какой-либо метод также подвержен дальнейшему делению: профессиографический метод представляет совокупность предметно-функциональных, операционно-логических, соматографических, психофизиологических и личностных методов, и каждый из этих методов также делим[60].

Другой немаловажный момент. Например, Е.М. Иванова обоснованно полагает, что все методы применяются поэтапно: сначала организационные (сравнительный, лонгитюдинальный, комплексный), затем методы сбора эмпирических данных (изучение документации, наблюдение, опрос, изучение продуктов деятельности, трудовой, биографический, эксперимент), далее - методы обработки эмпирических данных (качественные: экспертная оценка, сравнительный анализ эмпирических данных, анализ ошибок и количественные: статистический и графический анализы) и, наконец, интерпретационные - структурно-системный и функционально-структурный анализ[61].

[57] См.: *Зеер Э.Ф.* Психология профессий - М., 2001. - С. 66-67.

[58] *Дмитриева М.А., Крылов А.А., Нафтульев А.И.* Указ. соч., - С. 81.

[59] См.: *Пряжников Н.С.* Психологический смысл труда - М., 1997. - С. 300-301.

[60] См.: Хрестоматия по инженерной психологии / Сост. Б.А. Душков, Б.Ф. Ломов, Б.А. Смирнов/ Под ред. Б.А. Душкова. Учебное пособие - М., 1991. - С. 90 и сл.

[61] См.: *Иванова Е.М.* Психотехнология изучения человека в трудовой деятельности. Учебно-методическое пособие - М., 1992. - С. 39. См. также: *Урбанович А.А.* Психология управления. Учебное пособие - Минск, 2004. - С. 31; *Чередниченко И.П., Тельных Н.В.* Психология управления - Ростов-на-Дону, 2004. - С. 22; Методики исследования и диагностики функционального состояния и работоспособности человека-оператора в экстремальных системах: Сб. науч.тр. / Отв.ред. Л.Г. Дикая, А.Н. Занковский, - М., Ин-т психологии, 2003. - С. 77.

Существуют и иные классификации деления, позволяющие рассмотреть все богатство системы психологических методов и «отобрать» пригодные для исследования эффективности координационной юридической практики: для нас здесь важно, что данные методы должны установить тот конкретный «след», который координационная практика оставляет в психике индивида[62]. К таким методам относятся наблюдение, то есть целенаправленное и планомерное восприятие и фиксация многообразных проявлений психической деятельности людей и условий ее протекания; психологический эксперимент; метод беседы; метод анализа продуктов деятельности человека; биографический метод; метод тестов, то есть специально подобранных вопросов и заданий диагностического характера и т.д.[63]

Разумеется, что для каждого метода в силу его специфики характерна та или иная степень применимости при исследовании проблем эффективности координационной юридической практики, но, в той или иной степени, применимы они все.

5. Методы научной социологии (изучение документов, опрос и т.д.). Эти методы очень близки к методам психологическим и иногда даже «пересекаются» с ними, что позволяет некоторым ученым даже классифицировать эмпирические методы на методы диагностические (беседа, наблюдение, опросники, анкеты, тесты, пробы, экспертные опросы, анализ результатов труда, самонаблюдение и т.п.) и методы воздействия, более соотносимые с экспериментальным исследованием (манипулирование сознанием, эмоционально-мотивационное воздействие, информационное воздействие, беседы-консультации со стимулирующим эффектом, игровые методы, активизация самостоятельности действий и т.п.)[64].

Метод изучения документов при исследовании эффективности координационной практики проявляется в различных

[62] См.: *Никитин В.Б., Орехов В.В., Спиридонов Л.И., Фомин Э.А.* О взаимном подходе к исследованию правовых норм/ Проблемы социологии права, вып.1. - Вильнюс, 1970. - С. 91.

[63] См.: Психология. /Под ред. А.А. Зарудной. - Минск, 1970. - С. 29-33.

[64] См., подробнее: *Пряжников Н.С.* Психологический смысл труда - М., 1997. - С. 294-295. См., также: *Климов Е.А.* Психология профессионала. - М., 1996. - С. 58-59.; *Берг В.* Карьера - суперигра - М., 1998. - С. 115; *Бодалев А.А.* Вершина развития взрослого человека: характеристики и условия достижения - М., 1998. - С. 29; *Романова Е.С., Суворова Г.А.* Психологические основы профессиографии - М., 1990. - С. 89; *Ситников А.П.* Акмеологический тренинг - М., 1996. - С. 187; Рэнд А. Концепция эгоизма - СПб., 1995. - С. 108.

формах и на различных этапах такого исследования. Он может реализовываться в форме изучения монографической литературы с целью уяснения позиции различных авторов в отношении интересующей исследователя проблемы и выбора объекта исследования, в форме изучения положений, содержащихся в действующем законодательстве и руководящих разъяснениях соответствующих органов по поводу практики его применения и т.п. Метод исследования документов при изучении эффективности координационной практики может также применяться в форме изучения материалов официальной статистики координационных органов и отдельных координационных актов (например, протоколов и решений координационного совещания), что позволяет получить объективные данные о результатах действия координационной практики.

Метод опроса при изучении эффективности координационной практики может реализовываться в форме интервью или анкетирования. В.В. Серкова отмечает, что «...этот метод при репрезентативности, правильной группиро-вке и обработке материала позволяет установить связи между общественными явлениями, фактами и причинам, вызывающими эти явления, и сделать правильные обобщения в области государства и права»[65]. Психологи отмечают, что «особенно перспективными в последние годы являются опросные приемы, развиваемые на основе концептуальных схем психосемантики (ценность их в том, что предполагают своего рода косвенную «прозвонку» личности, сознания)»[66].

6. Статистические методы исследования могут с успехом применяться при изучении эффективности координационной практики.

Они должны быть использованы как в процессе сбора информации о координационной деятельности (выборка, типологизация, целевое обобщение материалов координационной практики), так и при обработке полученной информации (группировка, ранжирование, корреляционный и контентный анализ и т. п.

Как отмечают исследователи, статистика имеет большое значение не только и не столько самими цифровыми данными, «сколь-

[65] *Серкова В.В.* Применение анкетного метода в конкретных социально-правовых исследованиях /Право и социология. - М., 1973. - С. 188.

[66] *Климов Е.А.* Указ. соч., - С. 156.

ко специальном метолом, позволяющим обнаруживать закономерность там, где, на первый взгляд, мы видим случайность»[67].

Между тем, статистические показатели отражают лишь количественные характеристики не касаясь оценки качества, что, соответственно, резко ограничивает сферу их применения к исследованию проблем эффективности социальных явлений. Например, исследуя вопросы эффективности прокурор-ского надзора А.А. Хомовский справедливо отмечает: «Невозможность оценки качества прокурорской работы без производства контрольных проверок объясняется тем, что получение показателей статистической отчетности не преследует такой цели. Действующая система показателей статистической отчетности преследует различные цели, кроме отражения качества проделанной прокурором работы»[68]. Разумеется, такое огульное отрицание роли статистики вряд ли верно (из оценки количественных показателей можно и нужно делать определенные выводы о качестве), тем не менее во многом автор прав.

7. Математические методы измерения и сравнения

Данные методы приобретают в юридической практике все большее и большее значение. В этой связи неверной представляется точка зрения В.П. Тимохова, который отмечает, что «сама сущность социальных процессов такова, что они не могут быть полностью формализованы и достоверно измерены, что математика не всегда может заменить качественные оценки количественными»[69]. В данном случае автор необоснованно противопоставляет количественные и качественные показатели, которые, по нашему мнению, должны выступать в комплексе и не могут иметь приоритет одних над другими.

8. Метод моделирования

В самом общем виде метод моделирования осуществляется при помощи математических, графических, психологических

[67] *Чугунов В.Е., Чувилев А.А.* О некоторых направлениях применения социологических методов в советской процессуальной науке / Проблемы социологии права, вып.1. - Вильнюс, 1970. - С. 158.

[68] *Хомовский А.А.* Оценка эффективности прокурорского надзора за исполнением законов при рассмотрении судами уголовных дел // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Сб. науч. тр. Часть 2. - М., 1975. - С. 59.

[69] *Тимохов В.П.* Эффективность правоприменительной деятельности (теоретико-прикладной аспект). Автореф.дис....канд.юрид.наук. - Спб., 2002. - С. 17.

и иных научных средств. По мнению ряда авторов «под моделью понимается такая мысленно представляемая или материально реализованная система, которая, отображая или воспроизводя объект исследования, способна замещать его так, что ее изучение дает нам новую информацию об этом объекте»[70]. То же самое и с точки зрения этимологии: модель - «любой образ (аналог) некоего оригинала, используемый в качестве его «заместителя» или «представителя» в моделировании»[71], а моделирование - «исследование объектов путем построения и изучения их моделей»[72]. Модель, следовательно, - это просто упорядоченный набор предположений о сложной системе. При этом при создании модели исследователь абстрагируется от бесконечной совокупности свойств, признаков, отношений исследуемых объектов, отвлекается от частностей. При моделировании в оригинале выделяются те признаки, свойства, связи и отношения, которые должны стать предметом исследования[73]. Правильно отмечает, например, Н.Н. Тарасов: «... прежде чем конструировать научную модель необходимо проведение научных исследований избранных свойств, формирование определенных представлений и знаний об этих свойствах, то есть то, что иногда называют «предмодельными разработками. В противном случае мы рискуем получить некоторую репрезентацию объекта, находящуюся с ним не в модельных отношениях, а, например, в иллюстративных (макет)»[74].

9. Кибернетические методы

При изучении эффективности координационной практики возможно применение средств технической кибернетики для сбора и обработки информации об условиях и критериях эффективности координационной практики. Например, могут быть применены теория систем, теория информации, теория оптимизации управления и т. п. Кибернетические системы могут применяться для подсчета, хранения информации и в других случаях.

[70] *Штофф В.А.* Моделирование и философия. - М., 1966. - С. 19.

[71] Новейший словарь иностранных слов и выражений. - Минск, 2003. - С. 535.

[72] Там же.

[73] См.: *Иванчин А.В.* Уголовно-правовые конструкции и их роль в построении уголовного законодательства: Дис...канд.юрид.наук. - Ярославль, 2003. - С. 91.

[74] *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы юридической науки - Екатеринбург, 2001. - С. 253.

При исследовании эффективности координационной практики могут использоваться методы математической логики. Это позволяет выявить структуру координационной практики, ее дефекты, противоречия как внутри координационной практики, так и с другими разновидностями юридической практики.

10. Социальный эксперимент. Проведение эксперимента может дать весьма полные и объективные данные об эффективности координационной практики, хотя возникает вопрос о правомерности такого рода экспериментов в области права и допустимых пределах этих экспериментов.

Правовой эксперимент как метод изучения эффективности координационной практики представляет собой проверку в течение определенного периода времени результатов какой-либо координационной практики, проводимую на опытных объектах (в конкретном органе) и в специально созданных для этого условиях, в целях совершенствования правового регулирования общественных отношений. Вообще, в психологии, например, выделяют следующие виды экспериментов: непосредственно в практической деятельности, «полевой» эксперимент, приближенный к реальности, «лабораторный, искусственный эксперимент, идеализированный, мысленный эксперимент[75], что пригодно в качестве начальной базы и для нас.

Видимо, метод социального эксперимента в области исследования эффективности координационной практики может быть применен и в виде полного отказа от координационного правового регулирования деятельности определенной группы органов и замены его иными видами правового регулирования, например, субординационным. Действительно, не все вопросы можно разрешить с помощью координационных механизмов, иногда целесообразней отказаться от них в пользу более «жесткого» регулирования.

Подводя некоторые итоги, отметим, что все вышеуказанные методы должны применяться в комплексе, взаимодополняя и взаимообогащая друг друга.

[75] *Пряжников Н.С.* Указ. соч., - С. 292-293.

ГЛАВА 4 ЭФФЕКТИВНОСТЬ КООРДИНАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЕЛЫ

Любые явление или процесс, какими потенциально полезными качествами и свойствами они бы не обладали, существенно утрачивают свою реальную полезность и актуальность не будучи достаточно эффективными.

Эффективность, следовательно, на первый взгляд, выступает в качестве как обязательного свойства социального явления, так и в виде важнейшей предпосылки полноценной реализации того или иного социального феномена. Именно она обеспечивает движение общества вперед, совершенствование межличностных связей в обществе и, на основе этого, наиболее полное удовлетворение индивидуальных, групповых и общественных потребностей и интересов.

Л.А. Калганова приводит свидетельства международных экспертов, согласно которым на основе индекса GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), определяемого один раз в два года Всемирным банком и оценивающего эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга[1]. Согласно российским оценкам[2] сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности. В проводимой административной реформе повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти ставится как одна из основных целей. Однако мы, разумеется, в данной работе смотрим на вопрос шире.

Требование эффективности является одним из наиболее часто используемых, однако - и наименее изученным. Здесь имеет место огромный «разнобой мнений», что связано, с определением самой «эффективности» как общенаучной категории, определении эффективности как свойства или как отношения, соотношения категорий «эффективность», «производитель-

[1] См.: www.worldbank.org/governance/wpgovernance.

[2] См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации, распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

ность», «результативность», «пригодность», «оптимальность», « экономичность», «ценность» и некоторых других, наличием-отсутствием (с разных авторских позиций) различий между эффективностью норм и эффективностью их действия, неопределенностью соотношения эффективности и качества того или иного правового явления и т.п.

К сожалению, не приносит здесь весомых результатов и обычно простой и хорошо зарекомендовавший себя этимологический подход.

Так, обычно словари определяют понятие «эффективный» (лат. effectivus производительный) как производительный, действенный, доподлинно выгодный, реально полезный, связанный с достижением или извлечением эффекта. Эффект (лат. effectus действие, исполнение), в свою очередь, это: 1) следствие чего-либо, итог, результат; 2) сильное впечатление, мощное воздействие созданного образа; 3) средство или прием для произведения впечатления, удивления или создания иллюзии; 4) физическое явление[3]. Вроде бы, достаточно однозначно.

Вместе с тем, «оптимальный» - наиболее благоприятный[4], наиболее соответствующий и самый благоприятный[5], а оптимизация - «выбор лучшего варианта изо всех имеющихся или возможных; приведение некоей системы в наилучшее состояние»[6]. Результативность - «совокупность итогов (результатов)»[7], а «результативный» - дающий хороший результат, имеющий хорошие результаты[8]. «Пригодный - нужный, полезный»[9]. Полезный - «приносящий пользу, пригодный для определенной цели»[10]. Экономичный - «дающий возможность что-то сэкономить, выгодный, полезный»[11].

Таким образом, мы видим, что с точки зрения этимологии указанные нами выше категории успешно взаимозаменяются и

[3] См.: Словарь иностранных слов/ Под ред. И.В. Лехина и Ф.Н. Петрова. - М., 1999. - С. 968.

[4] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. - М., 2005. - С. 457.

[5] См.: Новейший словарь иностранных слов и выражений. - Минск, 2003. - С. 585.

[6] Новейший словарь иностранных слов и выражений. - С. 585.

[7] Там же. - С. 691.

[8] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Указ.соч., - С. 674.

[9] Там же. - С. 589.

[10] Там же. - С. 552.

[11] Там же. - С. 907.

сделать какой-либо единственной верный вывод из этой системы перекрестных ссылок не представляется возможным.

Сложность здесь еще и в том, что эффективность по сути своей также как и координация является общенаучной категорией, однако нас больше интересует понятие эффективности в общественных науках. Наибольший вклад в понимание категории эффективности в общественных процессах внесли науки об управлении, в частности, западная экономическая теория. В то же время, даже в указанной сфере нет единства мнений по вопросу эффективности.

Одним из постулатов экономической теории выступает то положение, что сама по себе эффективность - цель любой организации[12]. Эффективность - достоинство, наиболее последовательно превозносимое экономистами. По мнению Пола Хейне, этот термин характеризует «результативность» (effectivness) использования средств для достижения целей. Получить как можно больше из доступных нам ограниченных ресурсов - вот в чем заключается эффективность[13]. Пол Э. Самуэльсон и Вильям Д. Нордхаус определяют эффективность как «такое использование экономических ресурсов, при котором обеспечивается максимально возможный уровень удовлетворения при данных ресурсах и уровне развития технологии»[14].

Поднимались вопросы эффективности и отечественными специалистами в области управления, однако качественно новых, универсальных, пригодных к реализации в юридической науке подходов, к сожалению, предложено не было. Например, И.А. Василенко прямо выражает эффективность управления экономической формулой: «С точки зрения гражданского общества оправданием административных реформ может служить такое изменение структуры государственного аппарата, которое означает экономию средств в целях снижения налогов»[15]. Большинство исследований имело все же узкоспециальный характер и не предлагало развернутой «программы дей-

[12] См.: *Мексон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. - М., 1998. - С. 161.

[13] См.: *Хейне Пол.* Экономический образ мышления. - М., 1993. - С. 169.

[14] *Пол Э. Самуэльсон и Вильям Д. Нордхаус.* Экономика - М., 2000. - С. 672.

[15] *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. Учебник. - М., 20006. - С. 249.

ствий» по измерению эффективности социальных явлений и институтов[16].

Отдельные актуальные и поныне исследования в области психологии[17], на стыке социальной психологии и права[18] не нашли своего продолжения в плане универсальности и качественно не обновлялись. В то же время, психологи, например, определили, что эффективность эргатических систем (а такой системой условно можно считать и координационную юридическую практику) - свойство эргатической системы достигать конечной цели, то есть получать получать продукт труда с заданным качеством в заданных условиях и обусловленные достижением цели результаты или эффект от них[19].

В юриспруденции теория эффективности правовых явлений до настоящего времени четко не сформулирована. Более того, только в последние годы проблемам эффективности вновь стало уделяться необходимое внимание. Ранее серьезно разрабатывались указанные вопросы учеными-юристами советского периода в 70-80-е годы XX века, однако и в то время эффективность юридической практики, а уж тем более координационной практики, как разновидности последней, отдельно не рассматривалась. Чаще всего речь шла об эффективности права в целом[20], эффективности действия норм права[21], эффективности законодательства[22], эффективности толкования закона[23], эффективности правовых средств[24], эффективности отдельных направлений

[16] См., например: *Атаманчук Г.В.* Обеспечение рациональности государственного управления. - М., 1990.; Голиков В.И. Эффективность управленческого труда. - М., 1974.; *Цветков В.В., Сиренко В.Ф.* Эффективность и качество управленческой деятельности. - М., 1980.

[17] См., например: *Алексеева Е.А.* Рациональность и сознание. - М., 1991.

[18] См., например: *Кудрявцев В.Н.* Право и поведение. - М., 1978.

[19] Хрестоматия по инженерной психологии / Сост. Б.А. Душков, Б.Ф. Ломов, Б.А. Смирнов / Под ред. Б.А. Душкова. Учебное пособие - М., 1991. - С. 230.

[20] См.: *Фаткуллин Ф.Н.* Проблемы теории государства и права. - Казань. 1987. - С.213.

[21] См.: *Пашков А.С., Явич Л.С.* Эффективность действия правовых норм. - М., 1977.; Они же. Эффективность действия правовой нормы// Советское государство и право. 1970. № 3.; *Мингазов Л.Х.* Эффективность норм международного права. - Казань,, 1990.

[22] См.: *Абова Т.Е., Ефимочкин В.П.* Эффективность законодательства о производственном объединении. - М., 1981.; *Кузнецова Н.Ф.* Эффективность применения уголовного закона. - М., 1973.; *Прозоров В.Ф.* Качество и эффективность хозяйственного законодательства. - М., 1991.

[23] См.: *Спасов Б.П.* Закон и его толкование. - М., 1986.

[24] См.: *Абрамова А.А., Быков А.Г.* Эффективность правовых средств в обеспечении качества продукции. - М., 1987.

государственной деятельности[25] и т.п. По-существу, целостный подход к эффективности правовых явлений отсутствовал. Соответственно, исследователи различно определяли понятие «эффективности», по-разному характеризовали имманентные признаки эффективности в праве.

Так, О.А Гаврилов писал, что «эффективность действия правовой системы есть мера (степень) ее активного положительного воздействия на общественные отношения, на деятельность и поведение субъектов права»[26].

Ф.Н. Фаткуллин отмечал, что под эффективностью права следует понимать «его способность реально и с наименьшими издержками воздействовать положительно на общественные отношения и на установки их участников в заданном направлении при тех социальных условиях, которые фактически существуют в период их действия в стране»[27]. В.И. Шинд отмечал, что «под эффективностью нужно понимать степень фактического достижения цели при оптимальных в данных условиях затратах»[28]. Как видим, данное понимание эффективности уже ближе к управленческой теории.

Во многом схожий подход, однако, в большей степени нацеленный на результат, присущ авторам, определяющим эффективность правовых норм или действия законодательства. Те же Ф.Н. Фаткуллин и Л.Д. Чулюкин под эффективностью правовых норм понимают «их способность с наименьшими издержками воздействовать положительно на общественные отношения и на установки их участников в заданном направлении при тех социальных условиях, которые реально существуют в период их действия в стране»[29]. В.П. Тимохов, исследуя проблемы правоприменительной деятельности, определяет ее как фактический результат правоприменения по достижению соци-

[25] См.: *Нуртаев Р.Т.* Борьба с неосторожными видами преступлений. Проблемы эффективности. - Алма-Ата, 1990.

[26] *Гаврилов О.А.* Правовая система социализма. Кн.2 : Функционирование и развитие //Под ред. А.М. Васильева. - М., 1987. - С. 230.

[27] *Фаткуллин Ф.Н.* Проблемы теории государства и права. - С. 321.

[28] *Шинд В.И.* Критерии эффективности труда прокуроров и его организации // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Сб. науч. тр. Часть 1. - М., 1975. - С. 24.

[29] *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы. - Казань, 1977. - С. 26.

альных целей правоприменения, обусловленных целями применяемых правовых норм, соотнесенный (сопоставленный) с затратами на достижение этого результата, расходованными за определенное время деятельности правоприменительного органа[30]. Исследуя проблемы эффективности актов официального юридического толкования А.Л. Скрябин определяет эффективность интерпретационного акта как «детерминированное разнообразными объективными и субъективными факторами соотношение между фактическими результатами действия акта и теми целями, для достижения которых он создается»[31]. Исследователи эффективности функций права также нередко согласны с данным постулатом[32]. Исходя из этой позиции А.Л. Скрябин, кстати, выделяет и факторы обеспечения эффективности, например, эффективности актов официального юридического толкования[33].

Ряд авторов под эффективностью правовой нормы понимает «такое ее свойство, которое выражает меру ее способности своевременно при определенных социальных затратах вызывать достижение конкретного научно обоснованного положительного результата»[34]. А.А. Зелепукин также определяет эффективность правовых норм как «их способность в соответствии с целями правового регулирования оказывать благоприятное воз-

[30] См.: *Тимохов В.П.* Эффективность правоприменительной деятельности (теоретико-прикладной аспект). Автореф.дис....канд.юрид.наук. - Спб., 2002. - С. 16.

[31] *Скрябин А.Л.* Эффективность актов официального юридического толкования. Автореф.дис....канд.юрид.наук. - Владимир, 2005. - С. 14; См.: *Он же.* О понятии эффективности нормативных правовых актов . /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 7. - Ярославль, 2007. - С. 30.

[32] См.: *Бадоев М.Т.* К вопросу о понятии эффективности демографической функции права /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 4. - Ярославль, 2004. - С. 125-130.

[33] См.: *Скрябин А.Л.* Демократический государственный режим как фактор обеспечения эффективности актов официального юридического толкования /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 6. - Ярославль, 2006. - С. 54-60; *Он же.* Политические и социально-экономические факторы обеспечения эффективности актов официального толкования права / Проблемы теории современного российского права. Сб. науч. тр. РАЕН Серия: право. Выпуск 2. / Под ред. акад. РАЕН, проф. Н.В. Щербаковой. - М., - Ярославль. 2005. - С. 203-207.

[34] Нормы советского права. Проблемы теории /Под ред.М.И. Байтина, В.К. Бабаева. - Саратов, 1987. - С. 141.

действие на общественные отношения»[35]. Отметим также, что у некоторых авторов даже указано, что эффективность права - это его «осуществимость, которая предопределяется общеизвестностью, понятностью и непротиворечивостью правовых норм, их системностью, соразмерностью социальных целей норм и юридических средств достижения этих целей»[36].

Сторонники данного подхода, вместе с тем, в последнее время стараются представить дело так, что эффективность правовых норм якобы следует рассматривать в зависимости от того, какие цели преследуются при применении нормы. Например, В.В. Лунев рассматривает эффективность уголовно-правовых норм в более широком аспекте, отмечая, что в одном случае под эффективной борьбой с преступностью понимается обоснованность и целесообразность норм права и правоохранительной деятельности, в другом - максимальное достижение цели при минимальных затратах человеческой энергии, времени и материальных средств, и только в третьем - отношение фактически достигнутого результата в борьбе с преступностью к той цели, для достижения которой были приняты те или иные меры[37].

При всем уважении к авторской позиции, с таким подходом согласиться нельзя. Бесспорно, такой сложный феномен как эффективность может быть многогранным, но не может он иметь совершенно различной сущности! Здесь очевидно, что речь идет либо о различных феноменах («эффективность норм» и «эффективность деятельности» - разные вещи, о чем мы поговорим ниже), либо о недопустимом смешении понятий. Вообще, непонятно, как на эффективность может влиять обоснованность и целесообразность того, что возможно еще не применено? Это, на наш взгляд, разве что какая-то «потенциальная» эффективность, не имеющая, к сожалению, помимо сугубо теоретического интереса какой-либо практической ценности.

Конечно же, справедливо указывал Н.М. Коркунов, что всякая норма есть правило, обусловленное определенной целью,

[35] *Зелепукин А.А.* Проблемы эффективности российского законодательства. Автореф.дис....канд.юрид.наук. - Саратов, 2000. - С. 9. Кстати, по мнению того же автора, высказанному им в другой работе, оптимальность является предпосылкой эффективности (Зелепукин А.А. Проблемы эффективности регионального законодательства // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России (на примере Саратовской области) / Под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1997. С. 108 - 109.).

[36] *Лейст О.Э.* Сущность права. - М., 2002. - С. 93.

[37] См.: *Лунев В.В.* Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России // Государство и право. - 2003. № 7. - С. 106.

другими словами - правило должного[38], однако цели конкретных норм не всегда очевидны, не всегда даже могут быть вычислены логическим путем, есть ситуации, когда и сам законодатель не может четко сформулировать цели принимаемого акта. Отсюда - трактовка эффективности норм права как соотношения между результатом действия нормы и предписанными ей неправовыми (политическими, экономическими и т.п.) целями неверна. Сегодня «не задано сверху» каких-либо целей в достижении которых видится задача самого правого регулирования; гораздо важнее - согласование социальных интересов и, тем самым, способствование нормальному поступательному развитию общества. И здесь совершенно права, например, исследователь эффективности законодательной деятельности Е.М. Савельева, предлагающая оценивать эффективность в первую очередь по обеспечению соответствия законодательного регулирования общественным интересам и потребностям[39].

Некоторые исследователи явно преувеличивают значение понятия результативности как составляющей эффективности, например, определяют эффективность природоохранительного законодательства как результативность применения на практике норм во всей совокупности природоохранительных законов[40]. С.А. Свиридов пишет, что эффективность правовых норм о материальной ответственности «будет определяться результативностью в смысле придания общественным отношениям такого направления развития, которое более всего отвечает намеченным целям»[41]. А Н.В. Куприянович сводит всю эффективность деятельности мировых судей к «возможности достижения созданным государственным институтом поставленных перед ним общественно полезных целей»[42].

[38] См.: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права - СПб., 2003. - С. 71.

[39] См.: *Савельева Е.М.* Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне // Государство и право. - 2001. № 9. - С. 5.

[40] См.: Эффективность природоохранительного законодательства /Под ред. М.К. Сулейманова. - Алма-Ата, 1988. - С. 20.

[41] *Свиридов С.А.* Эффективность правовых норм о материальной ответственности рабочих и служащих. - Воронеж, 1982- С. 12.

[42] *Куприянович Н.В.* Критерии эффективности деятельности мировых судей // Мировой судья, 2006, № 1 - С. 18. Поэтому, кстати, и выделяемые автором критерии эффективности (количество отмен решений и т.п.) выглядят достаточно бледно: по ним можно судить о законности, обоснованности решений, но не об эффективности! А как быть, если два судьи рассматривают одинаковое количество дел без отмены (изменения) решений ? Кто из них работает эффективнее ? С указанных позиций на данный вопрос не ответить.

Имеются еще более «экзотические» определения эффективности применительно к отдельным правовым, организационным и государственным явлениям. В числе прочего, например, указывается, что «эффективность уголовного наказания и его отдельных видов и разновидностей - это проверяемая практикой борьбы с преступностью и предупреждения преступлений... адекватность соответствующих положений закона потребностям жизни, правильность назначения и исполнения наказания и, наконец, «эффективность» условий последующей жизни отбывших наказание лиц»[43]. В.И. Шабалин пишет: «Под эффективным расследованием преступлений следует понимать такое расследование, при котором в кратчайший срок с соблюдением принципа социалистической законности и при минимальных издержках полностью расследовано преступление, а виновные в совершении его привлечены к уголовной ответственности, либо освобождены от нее в силу требований закона»[44]. Некоторые исследователи проблем юридической ответственности прямо отмечают, что «общее понятие эффективности юридической ответственности в экологической сфере можно определить как соотношение целей ответственности и достигнутого результата ее применения»[45], лишь конкретизируя затем, компоненты цели и результата.

Достаточно распространенный на практике «количественно-функциональный» подход к определению эффективности также широко и критиковался.

Так, Б.П. Спасов справедливо отмечает, что эффективность не может быть выражена только через отношение результата к цели. В эту формулу следует включать и другие оценочные показатели, которые позволят в совокупности определить эффективность[46].

П.Ф. Пашкевич также указывает, что невозможно согласиться с мыслью, что критерием эффективности судопроизвод-

[43] Эффективность уголовноправовых мер борьбы с преступностью/ Под ред. Б.С. Никифорова. - М., 1968. - С. 4.

[44] *Шабалин В.И.* Планирование расследования преступлений и его влияние на эффективности следствия /Правовые вопросы борьбы с преступностью/ Под ред.А.А. Ременсона. - Томск, 1982. - С. 163.

[45] Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды /Под ред. О.С. Колбасова и Н.И. Краснова. - М., 1985. - С. 39.

[46] См.: *Спасов Б.П.* Закон и его толкование. - М., 1986. - С. 53.

ства могут служить лишь количественные показатели. Нельзя выразить только в цифрах эффективность воздействия судебных процессов на правосознание людей, точно определить их воспитательно-предупредительный результат[47].

Развивая критику «количественного» подхода многие авторы отмечают, что при исследовании вопросов эффективности происходит подмена понятий. С.Ю. Марочкин, например, предлагает под эффективностью норм международного права понимать комплексную категорию, которая включает эффективность юридического механизма нормы в целом, но не отдельных ее элементов. Указанное предполагает также включение в содержание понятия эффективности и средств, затрат на ее достижение, а не только лишь результата[48].

Современные исследователи эффективности деятельности судебных приставов-исполнителей В.В. Головин и Л.А. Калганова также полагают, что ключевым здесь будет подход «соотношения затрат и результата»[49]. Авторы также основывают свой подход на трудах специалистов в области управления, которые, например, определяют эффективность государственного управления в широком смысле «как максимизация достижения целей путем использования ограниченных нейтральных средств»[50]. В узком смысле дается определение эффективности управленческого решения: «Эффективность решения можно определить как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при заданных вмененных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках выбора»[51].

[47] См.: *Пашкевич П.Ф.* Процессуальный закон и эффективность уголовного судопроизводства. - М., 1984. - С. 14-15.

[48] См.: *Марочкин С.Ю.* Проблема эффективности норм международного права. - Иркутск, 1988. - С. 17.

[49] См.: *Головин В.В., Калганова Л.А.* Повышение эффективности государственного управления. На примере Федеральной службы судебных приставов России / Под ред. Н.А. Винниченко. - М.: Юридическая литература, 2005. - С. 115; *Калганова Л.А.* Система показателей в управлении эффективностью в территориальном органе ФССП России // Исполнительное право. 2006. № 3. - С. 20.

[50] *Саймон Г.А., Дональд У.С., Томпсон В.А.* Менеджмент в организациях. - М.: РАГС Экономика, 1995. - С. 271.

[51] *Саймон Г.А., Дональд У.С., Томпсон В.А.* Указ. соч., - С. 253.

В.А. Федосова, определяет эффективность норм государственного права как их способность и пригодность оказывать посредством специфических юридических приемов и способов максимально возможное положительное воздействие на общественные отношения в целях дальнейшего развития и укрепления общества и т.д. При этом, автор поясняет, что необходимо отделять понятие «эффективность механизма обеспечения государственно-правовых норм» от понятия «эффект действия государственно-правовой нормы», рассматривая их отдельно[52].

При написании настоящей работы нами обнаружено свыше 50 точек зрения на понятие «эффективность», сводимых, тем не менее, к трем основным подходам.

Сторонниками первого подхода (наиболее многочисленного по числу последователей) эффективность понимается как степень достижения поставленных перед правовыми нормами, институтами и иными явлениями целей, то есть речь идет о подходе «цели-результата». Здесь предполагается, что «эффективность охватывает все стороны действия названных объектов»[53], поэтому вопрос о соотношении понятий «эффективность», «оптимальность» и «ценность» не решается[54]. Отметим, кстати, что сторонники данного подхода понимают, что «до настоящего времени никем не предложено каких-либо приемлемых обобщенных числовых обозначений целей права или целей правоприменения. По мнению автора, это сделать и не реально, хотя бы даже потому, что невозможно количественно определить воспитательное воздействие правоприменения...»[55]. Это, однако, исследова-телей ничуть не насторожило.

[52] См.: *Федосова В.А.* Эффективность действия норм советского государственного права. - Воронеж, 1984 - С. 32-33. По сути своей близких позиций придерживаются и авторы сл. работы: Эффективность гражданского законодательства /Под ред.В.П. Грибанова. - М., 1984. - С. 5-23.

[53] *Чевычелов В.В.* Юридическая конструкция в современном российском праве (проблемы теории и практики) - Н.Новгород., 2007. - С. 271.

[54] См.: *Кузнецова Н.Ф.* Эффективность уголовного закона и ее значение в борьбе с преступностью // Вестник Московского гос.университета. - Серия: Право. - М., 1974. - № 4. - С. 11-13; *Попов Л.* Эффективность административных санкций / Л.Попов, А.Шергин, А. Шашкин // Советская милиция - 1972. - № 1. - С. 27-29; *Веремеенко И.И.* Понятия и условия эффективности административных санкций / И.И. Веремеенко, Л.Л. Попов, А.П. Шергин // Правоведение. - 1972. - № 5. - С. 33; *Попов Л.Л.* Исследование эффективности административно-правовых санкций за нарушение общественного порядка / Л.Л. Попов, А.П. Шергин // Советское государство и право. - 1974. - № 8. - С. 18-22; *Петрухин И.Л.* Теоретические основы эффективного правосудия / И.Л. Петрухин, Г.П. Батуров, Т.Г. Морщакова. - М., 1979. - С. 87-92.

[55] *Тимохов В.П.* Указ. соч., - С. 18.

С точки зрения другого не менее распространенного подхода эффективность рассматривается лишь как неотъемлемый элемент категории «оптимальность». Здесь понятие «оптимальность» включает в себя как минимум три элемента: 1) эффективность, определяемую по степени достижения любой цели; 2) полезность, под которой понимается разница между результатом действия правовой нормы или института и непредвиденными побочными последствиями такого действия, из которых одни положительно, другие отрицательно влияют на смежные общественные отношения; 3) экономичность нормы, под которой понимается количество материальных затрат, необходимых для ее функционирования[56].

Данный подход представляется более правильным, чем предыдущий. Нахождение наилучших форм правового воздействия - это процесс его оптимизации, который включает в себя ряд черт. Оптимальность - одно из основных понятий теории управления. Современная наука уточняет содержание категорий «оптимальность», «оптимум», «оптимизация», «критерий оптимальности». Термин «оптимальность правового регулирования» начинает постепенно применяться в юридических исследованиях, однако его понимание не всегда точно и не всегда однозначно. Основываясь на позиции О.А. Гаврилова, высказанной им при исследовании оптимальности правовых норм отметим, что оптимальность координационной практики - это максимальная (наилучшая, наивысшая) при данных условиях ее эффективность[57]. Оптимизация координационной юридической практики обеспечивает наивыгоднейшее значение критерия эффективности, то есть наилучшее достижение цели правового регулирования.

Вместе с тем, предлагаемое авторами соотношение между категориями «оптимальность», «эффективность», «полезность»,

[56] См.: *Самощенко И.С.* Цели правовых норм - масштаб оценки их эффективности / И.С. Самощенко, В.И. Никитинский // Ученые записки ВНИИСЗ. - М., 1969. - Вып. 19. - С. 46-61; *Самощенко И.С.* Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм / И.С. Самощенко, В.И. Никитинский, А.Б. Венгеров // Ученые записки ВНИИСЗ. - М., 1971. - Вып. 25. - С. 3-40; *Самощенко И.С.* О понятии эффективности правовых норм / И.С. Самощенко, В.И. Никитинский // Ученые записки ВНИИСЗ. - М., 1969. - Вып. 18. - С. 3-19.

[57] См.: *Гаврилов О.А.* Правовая система социализма. Кн.2.: Функционирование и развитие //Под ред. А.М. Васильева. - М., 1987. - С. 245.

«экономичность» представляется и нам и иным ученым небесспорным, о чем речь пойдет ниже.

Авторы третьего основного подхода к понятию эффективности полагают, что это свойство, выражающее меру ее пригодности своевременно при определенных социальных затратах вызвать достижение конкретного научно обоснованного положительного результата. Эффективность рассматривается как категория, включающая в себя такие понятия как «оптимальность» и «ценность»[58].

В.В. Чевычелов, отстаивая последний подход, верно отмечает, что различия между вторым и третьим подходом имеют, в основном, терминологический характер[59]. Вместе с тем, не во всем он и прав. Критикуя первый и второй подходы автор справедливо указывает, что в их рамках эффективность рассматривается как отношение между поставленными целями и полученными результатами, либо как состояние соответствия запланированного результата полученному результат, а это, как пишет Чевычелов, неверно по двум соображениям. Во-первых, ожидаемый результат связан не только с изначально поставленными целями, но и с промежуточными, внезапно возникшими целями. Во-вторых, на его качество влияют и независящие от «первичного» целеполагания объективные факторы. Именно поэтому определять эффективность как «отношение» или «состояние» недопустимо, По мнению автора, эффективность - это определенное свойство[60].

Мысль В.В. Чевычелова о том, что эффективность не может рассматриваться как соотношение цели и результата, мы полностью разделяем, хотя его доводы и представляются нам слабыми и неубедительными; собственную позицию мы аргументируем ниже. Неверно, на наш взгляд, другое: почему автор так противопоставляет свойство и отношение? Это совершенно неоправданно. Между категориями «свойство» и «отношение» нет резкого противопоставления. Они могут и совпадать и достаточно часто действительно совпадают. Любое свойство явления

[58] См.: *Баранов В.М.* Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики / Под ред. М.И. Байтина. - Саратов, 1989. - С. 282-298; *Шикин Е.П.* Основные условия эффективности применения права: Автореф.дис...канд.юрид.наук. - Свердловск, 1971. - С. 6-9.

[59] См.: *Чевычелов В.В.* Указ. соч., - С. 272-273.

[60] См.: *Чевычелов В.В.* Указ. соч., - С. 273-274.

может быть для него характерно в большей или меньшей степени (с точки зрения конкретного объекта), а, следовательно, возможно определение его меры, его оценка, а это уже отношение, то есть практически любое свойство можно «развернуть» как отношение. При этом и сам В.В. Чевычелов упоминая, например, о ценности (а ведь это - свойство), тем не менее ничего не возражает по поводу существования ценностного отношения, в котором субъект оценки соотносит должное с сущим[61]!

Соответственно своим выводам автор и предлагает определение эффективности юридических конструкций, с которым нам, как с базовым определением эффективности, трудно согласиться. По его мнению, эффективность юридических конструкций - это «свойство реализации юридических конструкций, выражающее меру их пригодности своевременно при соразмерных затратах вызывать достижение конкретного научно обоснованного положительного результата деятельности субъекта для достижения поставленных целей»[62].

Существуют еще менее известные точки зрения, сторонники которых, например, пытаются «переложить» в правовое русло достижения современной психологии. Психологи нередко пользуются понятием «различные градации эффективности» и выделяют, в частности: прагматическую эффективность (когда в качестве оценки принимается степень достижения поставленной перед системой цели - то есть, имеет место оценка по достигаемому результату), специфическая, то есть техническая, военная и т.п. эффективность (когда в качестве оценки принимается эффект, получаемый благодаря достижению цели системой), специфически-экономическая, то есть технико-экономическая, военно-экономическая и т.п. эффективность (когда при оценке учитывается не только достигаемый системой материальный эффект, но и материальные заслуги, которые необходимы для достижения этого эффекта, то есть оценка по комплексу «эффект - затраты») и социально-экономическая эффективность (если ввести в учет духовные затраты и духовное обогащение)[63]. Как видим, интерпретация такого подхода в праве не даст нам ничего нового, а лишь приведет к терминологической неоднозначности.

[61] См.: там же - С. 270-274.
[62] Там же. - С. 275.
[63] См., например: Хрестоматия по инженерной психологии - С. 231.

Наша позиция состоит в ином соотношении понятий «полезность», «пригодность», «результативность», «ценность», «оптимальность», «экономичность», «эффективность». В каком-то смысле наше видение проблемы можно назвать «последовательным», в противовес предыдущим подходам, которые напоминают нам «метод матрешки».

Фундаментальной основой для построения собственной теории эффективности в праве является экономическая теория. Да, эффективность является общенаучной проблемой, но базируется она именно на достижениях современной управленческой науки, которые являются следствием не только трехсотлетних исследований, но и «наполнены» количественными характеристиками и апробированы на практике.

Теоретики управленческой науки, прежде всего, отмечают, что необходимо различать результативность и эффективность (efficient, efficiency). Как метко заметил П.Друкер «результативность является следствием того, что «делаются нужные, правильные вещи» (doing the right things), а эффективность является следствием того, что «правильно создаются эти самые вещи» (doing things right)»[64]. Чтобы быть успешной, то есть добиться своей цели, «организация должна выжить благодаря результативности и эффективности»[65]. Кстати, З.П. Румянцева предлагает под результативностью понимать «внешнюю эффективность, измеряемую степенью достижения целей организации, под эффективностью - внутреннюю эффективность, экономичность, измеряемую количеством используемых ресурсов и степенью оптимизации процессов в организации»[66].

Это - первая посылка, наиболее важная. Пригодность, полезность - показывают, можно ли тем или иным путем достичь поставленной цели в принципе, то есть, пригоден ли для этого инструмент, достигается ли полезный результат тем или иным способом вообще, и этим данные понятия весьма близки причинности.

Нужно помнить, что нет совершенно несогласованных, нескординированных действий, как нет в реальности и идеала со-

[64] *Drucker P. F.* The Practice of Manadgement. - New York, 1954. - P.P. 159-160.
[65] People and Performance. The Besi of Peter Drucker on Manadgement - New York - 1977. - P. 19.
[66] *Румянцева З.П.* Общее управление организацией. Теория и практика. - М., 2003. - С. 12.

гласования. Следовательно, должна выясняться степень этой достигнутой согласованности. Насколько результат оказался близким к цели в том или ином случае и решает результативность, выступающая степенью достижения результата. Таким образом, результативность показывает, насколько совпадают цель и результат, то есть результативность равна отношению цели к результату. Мы намеренно не приводим здесь математической формулы, поскольку речь здесь почти всегда идет о качественном, а не количественном выводе о степени достижения поставленной цели, хотя, нельзя считать, что сама категория результативности имеет совсем уж малое значение.

Тем не менее, забить гвоздь можно, как известно, и дорогим микроскопом, но лучше для этой цели подойдет обычный молоток. Пол Хейне, указывает: «Если мы хотим, чтобы в понятии «эффективность» было какое-то полезное содержание, ее следует понимать как отношение двух величин» Речь идет об определении эффективности как отношении выполненной работы к затраченной энергии[67].

С точки зрения отечественных традиций правильнее считать, что эффективность равна отношению затрат к результату, то есть

$$\left(1- \frac{\text{затраты}}{\text{результат}}\right) \times 100\% = \text{эффективность}$$

Из данной формулы наглядно видно, что повысить эффективность всегда можно двумя способами: путем воздействия на затраты и путем воздействия на результат. То есть, можно уменьшить затраты, а можно увеличить результат. Но результат - это, как правило, данность, хотя он зачастую и изменяется, но почти никогда - по воле человека. То есть дело, все-таки в затратах. Однако простым снижением затрат не повысишь эффективность, а, напротив, можешь не достичь требуемого результата и соответственно, эти затраты «пропадут» зря. Единственно возможное здесь - это найти наиболее выгодное соотношение между затратами так, чтобы они сами по себе были более эффективны.

Именно здесь и появляется категория «оптимальность». Оптимальность - это в каждом конкретном случае способ обе-

[67] *Хейне П.* Указ. соч., - С.169.

спечить наибольшую эффективность, то есть снизить затраты так, чтобы это снижение не повлияло на результаты. Верно пишет А.В. Малько, исследуя правовые стимулы и ограничения, что «оптимизировать процессы правового стимулирования и правового ограничения - значит максимально повысить их эффективность при данных условиях и существующих препятствиях»[68].

Но можно взглянуть на проблему еще глубже. Экономическая теория исходит из важнейшего постулата о том, что все возможные ресурсы всегда редки, но редки относительно друг друга. Важно как в конкретный момент времени обеспечить наиболее оптимальное сочетание ресурсов (затрат). Поэтому, при исследовании соотношения ресурсов и процесса для нас важны экономические изначально, но ставшие общенаучными, характеристики - такие как ресурсообеспеченность и материалоемкость процесса, то сколько и каких ресурсов требуется, а для ресурсов тоже есть свой показатель - фондоотдача, то есть какую пользу в данном конкретном процессе приносит тот или иной ресурс. Другое не менее важное требование к процессу - экономичность, экономия в ее классическом понимании бережливости: ресурс используется только тогда, когда он нужен и только в той части, в которой он нужен.

Например, тот или иной координационный процесс в качестве ресурсов для конкретной координационной операции требует, в числе прочего, 10 человеко/часов руководителей органов власти (координирующего и координируемого субъектов) и 20 человеко/часов помощников этих руководителей. Допустим, подсчитано, что если помощники потрудятся 30 часов, то руководители смогут потратить на это мероприятие лишь 5 часов вместо 10-ти, то есть 5 часов труда руководителя соответствует 10 часам труда помощника. Повысится ли от такой замены эффективность? Это возможно установить лишь зная ценность ресурсов один относительно другого, а именно, если воспользоваться критерием стоимости труда руководителя и его помощника, то нужно знать их соотношение. Поэтому, если труд помощника в 3 раза дешевле труда руководителя, то такая замена выгодна, а если только в 1,5 раза - то нет, если же в 2 раза, то

[68] *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. - М., 2005. - С.178.

такая замена будет с точки зрения затрат безразличной и нужно искать какой-то другой подлежащий оптимизации ресурс.

Кстати сказать, такой подход к эффективности и оптимальности координационной юридической технологии может иметь право на существование уже в настоящем, а не только в будущем уже и потому, что позволяет производить сравнение конкретных актов координационного характера с точки зрения эффективности и оптимальности уже без учета иных показателей кроме затрат при относительно схожих результатах, а это особенно важно, потому что результаты координационной юридической деятельности в отличие от затрат трудно представить в количественном выражении, они почти всегда изначально имеют лишь качественную характеристику. Здесь же от аналогичных результатов мы сможем абстрагироваться, что не скажется негативно на достоверности исследования.

Разумеется, все было бы слишком просто и примитивно, если бы мы могли на таком вот рассуждении и ограничиться. Но это, к сожалению, не так. Жизнь всегда богаче любой формулы и даже в наиболее грубых формулах очень и очень сложна, а общественная, социальная жизнь - в особенности. Мы в своих рассуждениях до этого не учитывали связь между затратами и результатом, а такая внутренняя для любого социального процесса связь существует.

Эффективность в графическом выражении не есть прямая, а имеет более сложную поведенческую линию. В частности, полагаем, что эта кривая неоднородна по своим относительным математическим характеристикам и имеет отдельные отрезки, поделенные важными для нас точками.

Так, есть отрезок прямой где затраты на осуществление координационного процесса имеют место, а результативности - никакой[69]. Лишь когда затраты преодолевают некую «критическую точку» А (назовем ее, как в экономике «точкой безубыточности»), увеличение затрат начинает пропорционально приводить и к увеличению результата. Этот процесс идет до некоей точки Б, которую можно назвать «точкой наибольшей эффективности» - здесь увеличение затрат приводит к наибольшему

[69] Понятно, что это - метафора. Полностью нулевой результативности не может быть хотя бы с точки зрения математики: ведь эффективность - это отношение затрат к результату, а деление на ноль в математике запрещено.

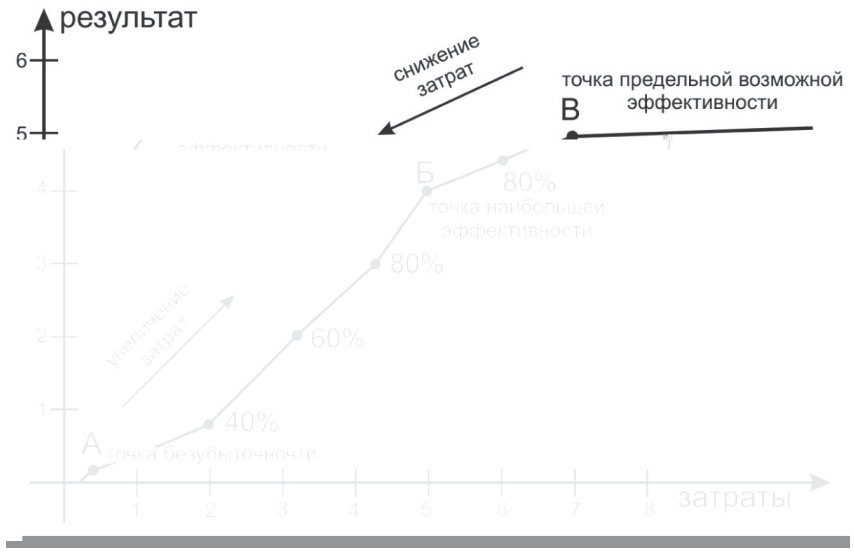
увеличению результата, например, увеличение затрат на 2 единицы приводит к увеличению результата на те же 2 единицы.

Затем начинается более пологий отрезок кривой, где увеличение затрат на 2 единицы уже не приводит к росту результата на 2 единицы, результат увеличивается лишь на 1 единицу, то есть на данном отрезке эффективность снижается.

Этот отрезок кривой оканчивается точкой В - точкой, после прохождения которой любое увеличение затрат практически никак не влияет на увеличение результата и кривая становится почти параллельной оси абсцисс, поэтому точка В будет «точкой предельной эффективности».

В процессе анализа нам необходимо, прежде всего, установить, в какой именно части кривой мы находимся. Если мы находимся на АБ, то нам необходимо срочно увеличивать затраты, а если на БВ - снижать их. В каждой случае, мы будем стремиться к точке Б - точке наибольшей эффективности.

Части кривой от нуля до точки А и от точки В до «плюс-бесконечности» нужно всегда избегать. Графически все вышеизложенное можно представить следующим образом.



В управленческой литературе эффективность принимаемых решений также рассматривается по методу «стоимость - при-

был», где как «стоимость», так и «прибыль» понимается весьма и весьма широко, не в традиционном бухгалтерско-экономическом понимании[70].

Здесь сделаем небольшое отступление: нельзя смешивать эффективность координационной юридической практики с координационной юридической практикой как средством повышения эффективности, каким она давно признается не только широким кругом ученых, что мы доказали в работе, но и законодателем.

Например, в силу п.11 Инструкции о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при осуществлении выездных налоговых проверок, утвержденной Приказом МВД России и МНС России от 22 января 2004 г. № 76/АС-3-06/37 в целях обеспечения координации действий участников выездной (повторной выездной) налоговой проверки непосредственно перед ее началом должностными лицами налогового органа и сотрудниками органа внутренних дел, назначенными для участия в ее проведении, проводится рабочее совещание, на котором вырабатываются и согласуются основные направления проведения предстоящей проверки, составляется аналитическая схема выявления нарушений налогоплательщиком, плательщиком сборов, налоговым агентом законодательства о налогах и сборах, по которым имеется соответствующая информация, а также вопросы организации и тактики осуществления мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья проверяющих[71]. В пункте 1.1. главы 10 Кодекса корпоративного поведения, рекомендованного к применению Распоряжением ФКЦБ РФ от 4 апреля 2002 г. № 421/р отмечено, что «эффективность работы по предупреждению и урегулированию корпоративных конфликтов предполагает максимально полное и скорейшее выявление таких конфликтов, если они возникли или могут возникнуть в обществе, и четкую координацию действий всех органов общества»[72]. Кстати сказать, и в п.3 Концепции федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007 - 2011 годах», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2006 г. № 1086-р прямо отмечается, что «риски, связанные с решением задач непрограммным методом, определяются возможностью слабой координации действий различных субъектов официальной статистической деятельности (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные органы управления), что приведет к неоправданному расходованию бюджетных средств на формирование идентичных показателей»[73].

[70] См.: *Литвак Б.Г.* Разработка управленческого решения. Учебник. - М., 2001. - С. 136-141.

[71] Российская газета, № 46, 06.03.2004.

[72] Вестник ФКЦБ России, № 4, 30.04.2002.

Тем не менее, вернемся к рассматриваемому соотношению категорий. Мы не определились с тем, как с «эффективностью» соотносится «ценность». Вообще, изучая труды авторов, писавших об эффективности, мы видим, как категория «ценность» либо априори включается (не включается) в категорию «эффективность», либо как-то «стыдливо» замалчивается. При этом весомых аргументов, как правило, не приводится, и мотивация соотнесения «ценности» с «эффективностью» не доказательна, но описательна. С чем же это связано, ведь «ценность» в праве изучена достаточно давно и неплохо?

Не побоимся сказать, что такая неопределенность вызвана тем, что при исследовании категории «эффективность» авторы изначально не стоят на принятой нами «управленческой», «затратной» позиции: ведь с точки зрения наук об управлении взаимоотношения категорий «эффективность» и «ценность» отнюдь не так просты, как это нам кажется на первый взгляд!

Находясь на позициях понимания эффективности как «свойства» трудно не поддаться искушению и не согласиться с достаточно распространенной трактовкой ситуации, ярко выраженной у М.А. Сутурина, который полагал, что понятием эффективность норм фиксируется их определенное внутреннее свойство, а именно их способность оказать благотворное воздействие на объект в заданном направлении при данных конкретных социальных условиях[74]. То есть, получается, что внутренним фактором, обуславливающим эффективность любой нормы права, является как раз ее ценность и, отсюда, эффективность правовой нормы всегда производна от ее социальной

[73] Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 33. Ст. 3657.

[74] См.: *Сутурин М.А.* К вопросу о социальной обусловленности уголовно-правовой нормы // Вопросы уголовного права и криминологии - М., 2005. - С. 26.

ценности! Поэтому, по его мнению, эффективность нормы права - это соотношение фактического результата действия данной нормы права и теми, соответствующими социальным интересам, целями, для достижения которых она принималась, с учетом общественных затрат на ее реализацию[75]. Предпосылки для данной позиции были обоснованы еще четверть века назад М.Д. Шаргородским, полагавшим, что эффективность норм права в большей степени есть абстрактное понятие, означающее только способность применяемой нормы права содействовать достижению желательной цели, в то же самое время оценка нормы права относится не к ее эффективности, а к цели, достижению которой служит анализируемая норма права[76].

Но, как нам кажется, здесь проблема все-таки скрыта глубже и правильные, по-существу, положения, должны обосновываться по-иному. Сложность заключается в том, что «эффективность неизбежно является оценочной категорией...и всегда связана с отношением ценности результата к ценности затрат...Из этого следует, что эффективность любого процесса может меняться с изменением оценок, а поскольку все зависит от всего, любое изменение в любом субъективном предпочтении в принципе может изменить эффективность любого процесса»[77]. Вообще, «нет...такого процесса.., настолько эффективного, чтобы его нельзя было сделать неэффективным (или настолько неэффективного, чтобы его нельзя было сделать эффективным) с помощью соответствующего изменения ценностей»[78]. То есть нет и не может быть и абсолютно неэффективной деятельности. Эффектом обладает любое взаимодействие, имеющее какой-либо результат, и в этом смысле эффект можно рассматривать как «абсолютное свойство любого взаимодействия или процесса, характеризующее их результат»[79]. «Наши понятия об эффективности и неэффективности определяются тем, что мы ценим. Отсюда следует, что разногласия об относительной эффективности различных проектов обычно являются разногласиями об относительной ценности

[75] См.: там же.

[76] См.: *Шаргородский М.Д.* Наказание, его цели и эффективность - Л., 1973. - С.57-58.

[77] *Хейне П.* Указ. соч., - С.170.

[78] Там же. - С. 171-172.

[79] *Румянцева З.П.* Указ. соч., - С. 277.

тех или иных благ или об относительной вредности тех или иных антиблаг (disvalues of nongoods)»[80].

Вот в чем здесь дело! И даже более того, «система ценностей определяет во многом как стратегические, так и тактические предпочтения организации в лице ее высшего руководства...поведение не является свободным от ценностных ориентаций; как индивиды, так и организации проявляют предпочтение к определенным видам стратегического поведения. Они выражают такое предпочтение следуя определенной линии поведения, даже если это означает потери с точки зрения результатов»[81].

«Краем», в данном случае, выступает еще более «оценочное» определение эффективности, предложенное специалистами АНХ при Правительстве РФ. По их мнению, «эффективно работающее предприятие - это предприятие, имеющее экономический потенциал (устойчивость к обновлению) в текущем периоде и способное получать необходимый результат, позволяющий ему осваивать за определенные сроки закономерное число изделий, востребованы рынком и обеспечивающих выживание и развитие предприятия (способность к обновлению)»[82]. Специалисты в области теории менеджмента также отмечали, что «измерение эффективности управленческого труда в принципе не может ограничиваться количественными показателями, а обязательно предполагает учет социальных факторов, что не принимается, да и невозможно принимать во внимание при прямом сопоставлении затрат и результатов. Некоторые показатели социальной эффективности (качественные показатели) имеют особое значение»[83]. Кстати, заметим попутно, что те же авторы выделяют категорию «экономичность управленческой деятельности»[84], жестко противопоставляют «эффективность производства» и «эффективность управления»[85], понимая под последней «целенаправленное воздействие на объект, обеспечивающее наивыгоднейшее значение определенного критерия,

[80] Там же. - С. 183.

[81] *Литвак Б.Г.* Указ. соч., - С. 89-90.

[82] Гибкое развитие предприятия. Эффективность и бюджетирование. - М., 2000. - С. 169.

[83] *Уколов В.Ф., Масс А.М., Быстряков И.К.* Теория управления. Учебник. - М., 2004. - С. 120.

[84] См.: там же. - С. 121.

[85] См.: там же. - С. 116-117.

характеризующего меру успешности управления при заданных ограничениях»[86].

Есть и другой взгляд на вопрос, который, однако, в чем-то сводим к вышеизложенной позиции. М. Мексон, М. Альберт, Ф. Хедоури, выступая против оценочных характеристик эффективности и признавая ее величиной объективной, выделяют абсолютную и относительную эффективность деятельности организации. Первая категория - действительно оценочное понятие. Во втором случае речь вновь идет о производительности. То есть, эффективность важна не сама по себе, а как предпосылка для производительности. По общему правилу, чем более эффективна организация, тем выше ее производительность[87]. Производительность - относительная эффективность организации. Она имеет количественное выражение и определяется как количество единиц выхода, деленное на количество единиц входа. Близко к указанному и понятие эффективности производства (operations performance), определяемое как рыночная стоимость произведенной продукции, деленная на суммарные затраты ресурсов организации[88].

А.В. Малько даже считает (исходя, видимо, из социальной установки любой юридической деятельности), что «только обладая качествами социальной ценности, правовые стимулы и правовые ограничения могут быть эффективными, приносить позитивный результат»[89]. По его мнению, эффективность - «это степень реализации социальной ценности» правовых феноменов[90]. Затем, правда, автор «мешает все в кучу», указывая, что «эффективность - своего рода «производительность труда» социальной ценности»[91] правовых явлений, их «продуктивность, коэффициент полезного действия»[92]. Затем уже у А.В. Малько социальная ценность выступает причиной эффективности правовых явлений[93].

На этом примере мы видим, как даже у одного и того же автора, в одной и той же работе категория эффективности «меняет окраску как хамелеон».

[86] Там же. - С. 115.
[87] См.: *Мексон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Указ. соч., - С. 60.
[88] См.: там же. - С. 771.
[89] *Малько А.В.* Указ. соч., - С. 160.
[90] Там же.
[91] Там же.
[92] Там же.
[93] См.: там же. - С. 161.

На время отвлечемся от вопроса соотношения «ценности» и «Эффективности» и отметим два весьма значимых, на наш взгляд, положения, высказанные в литературе, которые по тем или иным причинам мало используются при построении конструкции эффективности.

Прежде всего, по мнению ряда авторов, следует разграничивать: «а) юридическую эффективность правовой нормы, характеризуемую соответствием поведения адресатов правовой нормы с требуемым поведением, указанным в норме; б) социальную эффективность правовой нормы, эталоном оценки которой является, как правило, не само правомерное поведение ее адресатов, а более отдаленная цель, находящаяся вне непосредственной сферы правового регулирования»[94].

Эта позиция верна и позволяет нам по-иному взглянуть как на результаты (результативность), так и на дилемму «эффективности» - «ценности». Кстати, даже с точки зрения словоупотребления «эффективность» имеет для нас положительный смысл, мы изначально считаем, что эффективно - это хорошо. Никто не назовет, например, действия убийцы по последовательному лишению жизни нескольких человек эффективными даже несмотря на идеальность соотношения «затраты-результат» в данном случае!

Кроме того, как верно пишет Т.И. Илларионова, следует различать «эффективность нормы и эффективность ее воздействия»[95]. Значение этого вывода, на наш взгляд, трудно переоценить. С.А. Жинкин справедливо отметил, что «на первых порах, когда правовая наука только еще начинала обсуждение проблем эффективности права, данное понятие обычно полностью или частично отождествлялось с оптимальностью, правильностью, обоснованностью самих норм права»[96], что, разумеется, в корне неверно.

Однако этот подход требует под эффективностью нормы понимать вычлененный результат ее действия, а под эффективностью воздействия - совокупный результат (с чем, с от-

[94] Эффективность правовых норм. - М., 1980. - С. 49.
[95] *Илларионова Т.И.* О категории эффективности гражданско-правовых норм / Гражданское право, эффективность и качество. - Свердловск, 1977. - С. 76.
[96] *Жинкин С.А.* Некоторые аспекты понятия эффективности норм права // Правоведение - 2004. № 1 (252) - С. 191.

дельными оговорками, согласны и мы), включающий также и эффективность правового механизма (с чем мы совершенно не согласны). Совершенно правильно, что практически де
йствие какой-либо нормы вычленить сложно, если возможно вообще. Действие любой нормы всегда сопровождается «включением» в той или иной мере (степени) всего правового механизма; говорить можно вообще лишь о действующей норме, потому что бездействующая норма - изначально неэффективна, независимо от того, эффективен ли данный правовой механизм в целом.

В то же время, нельзя приветствовать и неоправданное усложнение данного подхода. В частности, С.Ю. Марочкин на примере норм международного права показывает, что эффект действия правовых норм является эффектом всего юридического механизма и именно поэтому эффективность норм международного права обеспечивается юридическим механизмом норм в целом, но не отдельными его элементам[97]и.

Между тем, на наш взгляд, не все так сложно. Здесь возникает вопрос соотношения качества координационной юридической практики и ее эффективности. Ряд авторов этот подход привел к следующему рассуждению: «так как эффективность правоприменения соотносится с эффективностью права как частное с общим, то невозможно повышать эффективность деятельности, связанной с применением неэффективной правовой нормы»[98] - рассуждению в корне неверному! Вывод явно не согласуется со здравым смыслом: понятно, что эффективность применения нормы - это и есть эффективность нормы, а эффективность нормы может существовать лишь как ее потенциальное качество. Попутно отметим, что психологи давно разграничивают понятия эффективности и качества эргатических систем: определение эффективности с позиций психологии мы приводили выше, а качество с тех же позиций - совокупное свойство, определяемое характеристиками процесса функционирования, ведущего к достижению конечной цели в заданных условиях, то есть качество функционирования - это процессуальное свойство, а эффективность - это результирующее

[97] См.: *Марочкин С.Ю.* Условия и критерий эффективности норм международного права: понятие, соотношение // Правоведение - 1984. № 2. - С. 74-78.

[98] См.: *Илларионова Т.И.* Указ. соч., - С. 18.

свойство[99]. Мы привели этот пример не потому, что однозначно согласны с ним и готовы приложить усилия к его «внедрению» в юриспруденцию. Нет, это не так. Для нас ценен вывод иной социальной науки о том, что эффективность всегда связана с результатом, не существует помимо него, а качество - не обязательно[100].

Вообще, практически все ученые-юристы, исследовавшие вопросы эффективности в праве, вели речь именно об эффективности правовых норм, законов и т.п., а можно ли вести речь об эффективности правила поведения вне самого действия? Наверное, следует говорить, скорее о качестве, пригодности норм права для решения тех или иных вопросов. В любом случае, это - статика. Нож перочинный и нож кухонный - какая у них эффективность с точки зрения возможной нарезки мяса? Правильно, никакая, она - нулевая, и появляется какая-либо большая или меньшая эффективность лишь тогда, когда нож «запускается» в действие, то есть оценивается не сам нож, а то, как он применяется: «умелыми руками» или бездарно, кухонный нож может быть более пригодным для резки мяса, чем перочинный (да и является таковым), но если резать его тупой стороной, если не прикладывать достаточно силы и т.п. - он будет менее эффективным, чем перочинный.

Это очевидно. Вот почему авторы лишь терминологически говорят об эффективности норм права, имея в виду эффективность их применения. В то время, когда были разработаны основы теории эффективности норм права, еще не была разработана теория юридической деятельности, и все право упиралось в парадигму «норма права - правоотношение», хотя правильнее говорить об эффективности деятельности и о качестве норм права, а не наоборот.

Вообще, качество нормы права - это ее пока еще неиспользованный потенциал (как удобная ручка и заточенное лезвие

[99] См.: Хрестоматия по инженерной психологии. - С. 230.

[100] Кстати, и в приведенном выше примере авторы потом отмечают, что качество бывает качеством подготовки (целеопределенность, технологичность, организованность, обеспеченность) и качеством исполнения (безошибочность исполнения, восстанавливаемость ошибок и их последствий, безотказность элементов, восстанавливаемость элементов), то есть качество здесь понимается изначально несколько иначе, чем в юриспруденции, которой все же ближе понимание качества из наук об управлении (См.: Хрестоматия по инженерной психологии. - С. 234).

ножа). Некачественная норма права координационного характера лишь повышает затратность координационной юридической деятельности, но не исключает эффективности самой деятельности. Интересно, кстати, высказались Л.А. Борисова и Д.В. Махмудов: «Важным этапом управления качеством ... продукции является оценка эффективности»[101]. И это действительно так.

В науке выработаны требования к качеству норм права, они должны обладать такими свойствами как нормативность, общеобязательность, формальная определенность, полнота и конкретность нормативно-правового регулирования, представительно-обязывающий характер, ясность и доступность языка, точность и определенность терминов и формулировок, логическая непротиворечивость и т.п.[102] Эти требований целиком и полностью применимы и к нормам, содержащим координационно-властные предписания.

Тем не менее, на наш взгляд, требование к качеству любой юридической деятельности только одно - ее соответствие некоему идеалу такой деятельности, некоей эффективной модели. С этим подходом согласуется и подход представителей наук об управлении, полагающих, что качество продукции (услуги, действия и т.п.) определяет «степень удовлетворения предъявляемых к ней требований, сформулированных в виде технических условий»[103]. Одновременно качество является и типом развития, новым подходом к производству каких-либо благ и с этой точки зрения качество как раз и является социальным процессом, которым можно и нужно управлять. Вот почему качество продукции и качество деятельности - это не одно и то же, но последнее «гораздо важнее для анализа управления, его организации, для постановки целей и ориентиров управления, выбора средств и методов управления»[104].

Однако, даже оставаясь на позициях традиционного понимания соотношения «эффективности» - «качества», вряд ли кто-то возразит нам, что качественная координационная юри-

[101] *Борисова Л.А., Махмудов Д.В.* Оценка эффективности управления качеством автодорожного строительства // Транспортное право, 2006, № 3. - 21.

[102] См.: Общая теория права / Под ред.А.С. Пиголкина - М.,, 1995. - С. 112.

[103] *Литвак Б.Г.* Указ.соч., - С.283.

[104] *Коротков Э.М.* Концепция менеджмента. Учебное пособие. - М., 1998. - С. 259. См. также С. 258, 260-261, 210-211.

дическая практика не может не быть эффективной, а некачественная - неэффективна всегда, потому что качество - это некий требуемый идеал, образ (может быть, даже требуемый от конкретного ресурса, от способа использования этого ресурса и т.п.), который в данном случае не достигается (то есть, здесь нет стопроцентно оптимального использования данного ресурса)[105]. И.В. Михеева, в связи с этим, дает интересное указание: качество и эффективность закона - понятия взаимосвязанные. С одной стороны, качество закона определяется уровнем соответствия его правилам юридической техники, с другой - эффективностью его воздействия на регламентируемые отношения[106].

Интересно, что уже на протяжении нескольких лет отдельные авторы предлагают также рассматривать отрицательную эффективность (речь, в данном случае, идет об отрицательной эффективность правовой нормы). Например, А.Л. Скрябин пишет, что «об антиэффективности или отрицательной эффективности, следует говорить, когда реализация интерпретационного акта отдаляет от выполнения намеченных целей, когда достигаются цели, абсолютно противоположные тем, которые ставились при его создании»[107].

Применимо ли данное положение к характеристике координационной юридической практики? Дело даже не в той разнице между эффективностью правовой нормы и эффективностью какой-либо разновидности юридической деятельности, на что мы уже обращали внимание. Здесь вопрос в том, что А.Л. Скрябин, как упоминалось выше, рассматривает эффективность иначе, нежели автор - с позиций степени достижения цели. Мы же в основу концепции эффективности предлагаем основанный на достижениях управленческих наук «затратный» подход. В нашем понимании эффективность может быть большей или меньшей (чем возможна), но никоим образом не отрицательной.

[105] Один из принципов производственной деятельности в нескольких источниках экономической литературы, исследованной автором, красноречиво назывался «Нецелесообразность производства товара плохого качества».

[106] См.: *Михеева И.В.* Эффективность законодательства: роль общественной экспертизы // Материалы выступлений на конференции «Роль общественной экспертизы законодательства как формы взаимодействия государства и гражданского общества. 9 декабря 2009 года (г. Москва). Общественная палата РФ. - М., 2009. - С. 202.

[107] *Скрябин А.Л.* О некоторых вопросах, связанных с установлением эффективности актов официального нормативного юридического толкования /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 7. Часть 2. - Ярославль, 2007. - С. 32.

С учетом вышеизложенного, эффективность координационной юридической технологии можно определить как ее социально-ценное свойство, представляющее собой соотношение затрат на ее осуществление и ее результата, позволяющее своевременно и с наименьшими издержками способствовать установлению наиболее оптимального соотношения между различными видами юридической деятельности. Кроме того, эффективность имеет культурный, воспитательный и иные позитивные результаты. Последнее, кстати, отчасти объясняется тем, что, как это отмечает С.А. Жинкин, «исследование эффективности права предполагает изучение права как антропологического инструмента, духовного и психологического феномена, связанного с основополагающими качествами и устремлениями людей»[108].

Мы полагаем, что в данном определении органично совмещены имею-щиеся подходы к исследованию категории эффективности в праве, разумеется, с учетом специфики самой координационной юридической практики.

Действительно, эффективность координационной технологии может и должна рассматриваться с точки зрения аксиологических характеристик, позволяющих установить социальную ценность данного явления.

С другой стороны, стержневым остается «затратный» подход: эффективность, это, все-таки, главным образом соотношение затрат и результата, однако, соотношение не простое. Речь идет о наименьших издержках (в том числе, временных, человеческих, финансовых и т.п.) и наибольших результатах (наибольшем оптимальном соотношении между различными видами юридической деятельности). Безусловно, данное соотношение должно быть установлено своевременно, когда в этом имеется объективная необходимость. При этом в объем понятия «наименьших издержек» включается и наиболее оптимальное использование координационных способов и средств.

Наибольшее оптимальное соотношение между различными типами (видами, подвидами) властной деятельности компетентных органов важно не само по себе, а в целях повышения

[108] *Жинкин А.С.* Некоторые методологические аспекты исследования эффективности норм права // Юридический мир. 2007. № 4. - С.20.

эффективности и качества выполнения ими задач и функций и, на основе этого, более полного удовлетворения общесоциальных, групповых и индивидуальных потребностей и интересов.

Указанное, как мы отмечали в главе 1 работы, характеризует саму координационную юридическую практику, но, кроме того, вновь показывает социальную ценность уже самой категории ее эффективности.

Соотношение здесь, скорее, диалектическое. С одной стороны социально ценно то, что эффективно и эффективность координационной юридической практики здесь - важная предпосылка ее социальной ценности. С другой стороны, сама эффективность также определяется, в числе прочего, качественными и ценностными параметрами.

Данное свойство координационной практики имеет также культурный, воспитательный и иные позитивные результаты.

Таким образом, в понятии эффективности координационной юридической технологии можно выделять три компонента.

В качестве основного выступает «затратный» подход (соотношение затрат и результата). В качестве дополнительных: социально-ценностный (аксиологический) подход и подход иных позитивных результатов.

«Затратный» и социально-ценностный подходы будут подробно реализованы в работе. Вопрос о культурном, воспитательном и иных позитивных результатах координационной практики уже обсуждался нами выше, когда мы в рамках пространственной структуры координационной практики говорили о ее видах, а, главное, при рассмотрении функций координационной практики, и возвращаться к нему не имеет смысла. Понятно, что чем выше эффективность координационной технологии, тем больших культурных, воспитательных и иных позитивных результатов следует от нее ожидать.

ГЛАВА 5 КООРДИНАЦИЯ КАК ОСНОВА ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

На протяжении значительной части работы, уже отмечалось, что недостаточная законодательная регламентация вопросов координационной юридической практики является крайне серьезным обстоятельством, негативно сказывающемся на эффективности последней. Таково мнение как ученых-теоретиков, так и практиков, реализующих координационные полномочия в реальной действительности, либо участвующих в координационном процессе.

В самом приближенном виде правотворчество представляет собой «процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и принятия правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур»[1]. То есть, по своей социальной сути «правотворчество есть процесс возведения государственной воли в закон, ее оформления в различных нормативно-правовых актах, процесс придания содержащимся в них правилам поведения - государственным велениям общеобязательного характера»[2]. В.Н. Карташов определяет правотворческую практику как «особую разновидность юридической деятельности, направленную на разработку, издание и совершенствование (изменение или отмену) нормативно-правовых предписаний, взятую в единстве с накопленным правотворческим опытом (социально-правовой памятью)»[3].

Правотворчество является составной частью правовой системы и правовой культуры любого общества. Как отмечает В.Н. Карташов: «Именно через правотворчество в первую очередь правовая система общества снабжается нормативно-правовой, регулятивной энергией, те или иные правила приобретают юридическую силу»[4]. Правотворческой деятельности вообще свойственно иметь направленность на обеспечение согласования

[1] Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко - М., 1998. - Т.2.: Теория права. - С. 157.

[2] *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права. - М., 2007. - С. 660.

[3] *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. В 2 т. Т.1 - Ярославль, 2005. - С. 241.

[4] *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Часть 2. - Ярославль, 1997. - С. 3.

социальных интересов в рамках правообразующего интереса[5].

какое-то концептуальное единство[13]. Непозволительно, чтобы государственные законопроектные работы велись несогласованно, не придерживаясь единой линии.

Существенную пользу здесь могут оказать согласительные процедуры, однако является ли такого рода «согласование» координацией, ведь властных полномочий здесь почти что и нет? Интересно написано об этом в литературе. Так, комментируя Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного Кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной думы[14] и определяя мотивы, двигавшие судьями при рассмотрении данного дела, авторы отмечают: «Процедура согласования проектов федеральных законов с субъектами РФ имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех ее участников. Из этого, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить требования, заявленные субъектами РФ. Проведение данной процедуры предполагает выяснение и обсуждение мнений субъектов РФ для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, но не получение со стороны субъектов РФ одобрения законопроекта в целом либо отдельных его положений. Согласительные процедуры не являются необходимым элементом конституционного процесса принятия федеральных законов, а отступление от них само по себе не может служить основанием для признания федерального закона не соответствующим Конституции по порядку принятия»[15]. В самом же Постановлении сказано: «Процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех ее участников».

Таким образом, здесь мы тоже имеем дело с координационной юридической деятельностью, но в ее очень «мягкой» форме - в виде учета мнения, без которого также можно принять легитимное решение. Хорошо это или плохо - вопрос другой.

[13] *Иванов А.А.* Качество законов и деятельность арбитражных судов // Журнал российского права. 2005. № 4. - С. 3.

[14] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного Кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной думы// Российская газета, № 89, 28.04.2004.

[15] *Лазарев Л.В., Морщакова Т.В., Страшун Б.А., Агафонова К.А., Бочарникова Ю.Ф., Валуева О.М., Кулешова А.А., Ростовцев А.В., Топоров А.Р., Троицкая А.А.* Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России - М., 2005. - С. 175.

Координационная юридическая практика должна присутствовать уже на уровне планирования правотворческой деятельности, только так можно повысить эффективность правотворческих процессов[16].

Другой аспект проблемы: говорим о несогласованности законодательства с Конституцией Российской Федерации, а ведь сама действующая российская Конституция не лишена противоречий и неувязок[17]. В.М. Сырых отмечает, что несогласованность воль правотворческих органов, принимающих нормативные правовые акты по одному и тому же вопросу, до сих пор несмотря на принимаемые меры, в том числе, государственный учет общеобязательных нормативных правовых актов центральных органов исполнительной власти полностью устранить не удается[18]. Здесь «согласование», «координация», «согласительные процедуры» являются как важнейшими этапами правотворческого процесса[19], так и не менее существенными элементами законодательной технологии[20].

Более того, иногда источник права создается лишь в результате координационного процесса. В частности, А.А. Мясин в автореферате диссертации подробно описывает процесс заключения нормативного договора: «Процедура заключения

[16] *Пиголкин А.С., Николаева М.Н.* Планирование законопроектной деятельности // Советское государство и право. 1972. № 11; Поленина С.В. Социология и планирование законотворчества // СССР - Франция: социальные аспекты правотворчества. М., 1980. С. 45 - 52; *Казьмин И.Ф.* Совершенствование практики планирования законопроектных работ // Труды института законодательства и сравнительного правоведения. 1993. Вып. 53. С. 73 - 82; *Гаврилов О.А.* Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993; Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000; *Хабриева Т.Я.* Концепция развития законодательного процесса // Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 77 - 114; *Шувалов И.И.* Правотворчество в механизме управления обществом. М., 2005.

[17] См.: *Лайтман В.И., Щербакова Н.В.* Коллизии в конституционном законодательстве России и пути их устранения // Юридические записки Ярославского ун-та. - Ярославль, 1997.Вып.1. - С. 23.

[18] См.: *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права. В 3 т. Том 2. Логика правового исследования - М., 2004. - С. 209.

[19] См.: *Сырых В.М.* Теория государства и права. Учебник. - М., 2007. - С. 178.

[20] См.: *Бахвалов С.В.* Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии). Автореф. канд. дисс. - Н.Новгород, 2006. - С. 17.

договора, в самом общем виде, сводится к следующему: исходя из своих интересов...субъекты выдвигают индивидуальные условия - предложения, притязания по тем или иным компонентам устанавливаемой договорной связи. Это изначальные односторонние, обособленные волеизъявления становятся согласованными в рамках договора...Согласование воль субъектов происходит посредством: 1) переговоров...2) обсуждения на... конференциях...3) внесения предложений и замечаний...»[21].

Тем не менее, даже внутренне несогласованная правотворческая практика способна положительно воздействовать на эффективность практики координационной. При этом следует помнить совет Г.Спенсера, данный им законодателю: «прежде чем вмешиваться в социальные процессы, тщательно их изучите»[22].

Возможно рассматривать позитивное воздействие правотворческой практики на эффективность координационной практики на трех уровнях. Прежде всего, правотворчество, совершенствуя всю правовую систему общества, тем самым способствует и повышению эффективности коорди-национной практики как ее составного элемента.

С другой стороны, правотворчество, благотворно влияя на иные разновидности юридической практики, объективно должно приводить к их большей согласованности, что опять-таки способствует оптимальности координационного процесса.

Пока ситуация с нормативно-правовым регулирование процессов координации оставляет желать лучшего. В литературе, конечно же, отмечается необходимость дальнейшей регламентации координационных полномочий, однако, такого рода регламентация связывается лишь с координационной практикой конкретного органа. Да и то, правовая регламентация в таких случаях далеко не однозначна.

Так, например, Ф.М. Кобзарев отмечает, что координационный статус прокуратуры может быть укреплен более подробной регламентацией в Законе о прокуратуре. Учитывая значимость и специфичность координационной деятельности

[21] *Мясин А.А.* Нормативный договор как источник права. Автореф. канд. дисс. - Саратов, 2003. - С. 16-17.

[22] *Спенсер Г.* Грехи законодателей // Социологические исследования - 1992. - № 8. - С. 125.

прокуроров, следовало бы в специальном разделе Закона отразить основные положения, касающиеся функции координации. При этом возможно предусмотреть распространение координационных по-лномочий не только на область борьбы с преступностью, но и на деятельность по выявлению и устранению иных правонарушений, как это было в прежнем союзном законодательстве о прокуратуре. Основными направлениями координации должны быть совместная выработка единой правоприменительной практики правоохранительными органами, согласованная раз-работка проектов нормативных правовых актов, совместный анализ состояния преступности, ее динамики и структуры, прогнозирование тенденций развития[23].

Напротив, В.П. Беляев указывает, что «С нашей точки зрения необходимо отказаться от роли координатора по борьбе с преступностью в лице прокуратуры по ряду причин. Не секрет, что, осуществляя координационную деятельность, прокурор фактически приобретает властно-распорядительные полномочия в отношении руководителей правоохранительных органов. Координация немыслима без конкретных организационно-властных действий прокурора; она по существу предполагает фактическое руководство, а значит, и вмешательство в непосредственную деятельность правоохранительных органов. Наделение прокурора полномочиями координатора автоматически накладывает на него ответственность за положение дел с раскрываемостью преступлений, за сроки и качество расследования преступлений, состояние и динамику преступности и т.п. То есть, вопреки ее сущностному предназначению как органа надзора, прокуратуре вменяется в обязанность борьба с преступностью и ответственность за ее результаты»[24].

[23] См.: *Кобзарев Ф.М.* Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. - М., 2002. - С.6 2-63.; См. также: Он же. О роли и полномочиях прокуратуры в сфере борьбы с преступностью // Уголовное право. 1998. № 3. - С. 90-97 и др. См. также: *Рохлин В.И.* Координация прокурорского надзора за следствием и дознанием и общего надзора в предупреждении преступлений. Дисс. на соиск. уч. степени канд. юр. наук. - М., 1970. - С. 16-17.; *Берензон А.Д.* Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры. Дисс. на соиск. уч. степени. докт. юр. наук. - М., 1977. - С. 349.

[24] *Беляев В.П.* Контроль и надзор в российском государстве. - М., 2005. - С. 256. См. также: *Шульженко Ю.Л.* Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации// Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции) - М., 1999. - С. 183.

Вместе с тем, большинство авторов придерживается именно первой точки зрения, что подтверждается и мнением практиков.

В Информационно-аналитической записке о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и работе органов прокуратуры в 2003 г., подготовленной сотрудниками НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, также отмечается, что в дальнейшем совершенствовании нуждается координационная функция прокуратуры. Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, изданное во исполнение ст.8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», является подзаконным нормативным актом. Его содержание далеко не в полной мере соответствует из-менившимся условиям. В то же время ст.8 Закона о прокуратуре устанавливает лишь, что деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координирует Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Законодатель обязал прокурора координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, но при этом не обязал остальных субъектов координации принимать активное участие в этой деятельности. В связи с возрастающим значением координационной деятельности государственных органов всех уровней, органов местного самоуправления в обеспечении законности и правопорядка в стране назрела необходимость в принятии федерального закона «Об основах координации правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью». Концепция закона должна исходить из того, что борьба с преступностью является одной из приоритетных задач всего государства и осуществляется на всех уровнях законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а сама преступность составляет одну из основных угроз национальной безопасности. В законопроекте должны быть регламентированы принципы, основные цели и задачи координации деятельности по борьбе с преступностью, порядок формирования координационных органов на соответствующих уровнях, состав участников, их права, обязанности и ответственность. Для обеспечения должного уровня регламентации координационной функции прокуратуры представляется целесообразным также предусмотреть в Зако-

не о прокуратуре РФ отдельную главу о координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, включающую положения о целях, задачах, основных принципах, формах и направлениях координации, составе ее участников[25].

Более того, некоторые авторы прямо связывают четкую регламентацию координационной практики органов прокуратуры с общим повышением эффективности последней как в целом[26], так и в области взаимодействия правоохранительных органов при производстве по уголовным делам в сфере экономики[27], предупреждения преступности[28], профилактики правонарушений несовершеннолетних и т.д.[29]

Действительно, отсутствие нормального нормативного регулирования координационной практики является первичным фактором ее недостаточной эффективности, остальные факторы производны от первого.

Мы видим, что государство пытается «залатать» имеющиеся «дыры», однако пока к весомым позитивным результатам это не приводит.

В частности, в соответствии с Указом Президента РФ от 02.07.2005. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»[30], имеющим, к сожалению, сугубо декларативный характер, Постановлением Правительства РФ от 05.12.2005. № 725 утверждено Положение о взаимодействии

[25] См.: Информационно-аналитическая записка о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и работе органов прокуратуры в 2003 г. /НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - М., 2004. - С. 104-107.

[26] См.: Организация работы городской (районной) прокуратуры. Методическое пособие. /Под ред. С.И. Герасимова. - М., 2001. - С. 99-101, 104-105.

[27] См.: *Халиулин А.Г.* Проблемы обеспечения прокурором взаимодействия правоохранительных органов при производстве по уголовным делам о преступлениях в сфере экономики //Актуальные проблемы прокурорского надзора. Сб. статей. Вып.5 Под ред.Х.Д. Аликперова, Ф.М. Кобзарева, А.Г. Халиулина, П.С. Яни, О.Н. Хоменко. - М., 2001. - С. 103-105.

[28] См.: Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений. Методическое пособие. /Под ред. А.И. Алексеева. - М., 2004. - С. 183-188.

[29] См.: *Панкратов В.В.* Координационная функция Генеральной прокуратуры России должна развиваться, а значимость ее - возрастать // Прокурорская и следственная практика. - 2004., № 1-2-. - С. 218-222.

[30] Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 27. Ст. 2730.

и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти[31].

Шаг это, безусловно, положительный. Однако изучение данного документа показывает, что его реальное исполнение будет существенно затруднено или же даже сведено на нет.

В частности, в Положении не имеется легитимных определений координационных механизмов. Из текста Положения непонятны цели и задачи координационной практики, принципы координации. Мало сказано о правах и обязанностях субъектов и участников координационного процесса. Нет действенных гарантий для реализации этих прав. Не установлена ответственность за неисполнение координационных решений.

В Положении необоснованно смешиваются понятия «координации» и «взаимодействия», четко различаемые в юридической науке. Из пункта 1 Положения следует, что его действие распространяется не на все территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а лишь на некоторые министерства и ведомства. Но даже при этом, в силу п.12 Положения его действие не распространяется на территориальные органы, деятельность которых осуществляется на территориях нескольких субъектов Российской Федерации. Ничего в Положении не сказано и об органах местного самоуправления.

Перечень вопросов, по которым осуществляется взаимодействие, не конкретен и открыт (п.2. Положения), что объективно представляет возможность для различной трактовки круга этих вопросов.

Указанные в пункте 4 Положения формы взаимодействия разработаны слабо; сами конструкции форм взаимодействия имеют более декларативный, чем конкретно-организационный характер. При этом не учтены формы координационного взаимодействия, успешно применяемые на практике.

В пункте 6 Положения перечислены действия органов исполнительной власти в рамках реализации координационных полномочий, которые и так известны в действующем законодательстве.

[31] Российская газета, 17 декабря 2005 года

Кстати заметим, что применение норм Положения на практике ужу породило судебные споры[32].

На наш взгляд, в данном случае необходим комплексный законодательный подход к проблеме. В связи с изложенным, предлагается разработка и принятие соответствующего Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», в котором была бы зафиксирована своего рода идеальная модель координационной практики.

В таком законе целесообразно было бы указать определения «координационной практики», «координирующего субъекта», «координируемого субъекта», «иных участников координационной деятельности», «координационного процесса», «формы координационного взаимодействия», «функций координационной практики» и т.д.

В законе следует провозгласить цели и задачи координационной практики, принципы координации (законности, равенства прав субъектов и участников координационного процесса при обсуждении и принятии координационных решений, контроля за общим неукоснительным исполнением координационного решения и другие). Необходимо обозначить права и обязанности субъектов и участников координационного процесса как в целом, так и на его различных стадиях, предусмотреть гарантии для реализации прав (такие, например, как порядок и способы обжалования действий координирующего субъекта).

Неплохо было бы хотя бы в общих чертах описать обязательные стадии координационного процесса, наиболее распространенные формы координационного взаимодействия, средства и способы координационной деятельности, способы фиксации результатов координационной деятельности, способы и параметры их оценки и т.д.

[32] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2006 № 54-Г06-4 // Документ опубликован не был. Изучен автором непосредственно в Верховном Суде РФ; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31.05.2006 № 15-Г06-3// Документ опубликован не был. Изучен автором непосредственно в Верховном Суде РФ; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29.035.2006 № 11-Г06-4 // Документ опубликован не был. Изучен автором непосредственно в Верховном Суде РФ.

Обязательно необходимо установить, хотя бы в самой общей форме, ответственность за неисполнение координационных решений: дисциплинарную и административную, а, в том случае, если умышленное неисполнение координационного решения повлекло тяжкие последствия - и уголовную. Последнее, в свою очередь, требует соответствующих изменений в административном и уголовном, а также процессуальном законодательстве.

С учетом региональной специфики схожие нормативно-правовые акты должны быть приняты и на уровне субъектов Федерации, а также местного самоуправления[33].

Нормативное регулирование координационной практики на федеральном уровне не должно оканчиваться лишь принятием общего закона о координации и соответствующими изменениями в иных правовых актах. Представляется необходимым принятие федеральных законов о координации действий в отдельных, наиболее важных областях государственной деятельности - например, в области здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и т.д., в которых с учетом сферы регулирования вопросы координации были бы должным образом конкретизированы.

В тех случаях, когда соответствующие отношения уже урегулированы на подзаконном уровне также целесообразно законодательное урегулирование.

Так, например, вопросы координации деятельности в области борьбы с преступностью регулируются на уровне подзаконного правового акта - уже упоминавшегося Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, адресованного для исполнения лишь правоохранительным органам, причем многие его нормы уже не соответствуют современным реалиям, что также требует современного законодательного урегулирования, тем более, что за рубежом уже имеется такого рода положительный опыт. В соответствии, например, с

[33] В настоящее время один из авторов совместно с рядом помощников депутатов Государственной Думы Ярославской области занят разработкой проекта Закона Ярославской области под рабочим названием «О координации деятельности исполнительных органов государственной власти Ярославской области и основных началах взаимодействия с территориальными подразделениями федеральными органов государственной власти Российской Федерации в Ярославской области и органами местного самоуправления Ярославской области». Однако, автор осознает, что такой закон будет жизнеспособным на практике лишь при наличии соответствующего федерального закона.

Законом Италии «По неотложным мерам по координации сбора информации и следственных действий в борьбе с организованной преступностью» при Министерстве внутренних дел под председательством министра учрежден Генеральный совет по борьбе с организованной преступностью. В пункте 2 статьи 1 Закона подробно определены задачи данного органа, во исполнение статьи 3 Закона было учреждено Управление по расследованию мафиозной преступности, в задачи которого входит «осуществление и координация следственных действий в отношении группировок организованной преступности, а также реализация функций судебной полиции, исключительно занимающейся преступлениями мафиозного характера». При выполнении поставленных законом задач Управление действует в контакте с полицейскими структурами как на уровне центральных, так и периферийных органов. Законом предусмотрено выделение необходимых финансовых и материальных средств, соответствующей техники, помещений для реализации поставленных задач и т.д.[34]

Указанные новеллы законодательства с неизбежностью потребуют не только закрепления соответствующих норм о координации в актах, регулирующих организацию деятельности органов государственной власти, в том числе, федерального уровня - Положениях о министерствах и ведомствах, но и разработки и принятия соответствующих внутриведомственных правовых актов о координации, например, в форме положений.

Из указанного объективно вытекает необходимость расширения полномочий координирующего субъекта, а также расширения области координационного регулирования (отношений и сфер, подлежащих координации, состава компетентных органов, участвующих в координационном процессе и т.п.), что обусловлено требованиями к деятельности сложного и разветвленного современного государственного аппарата.

В то же время, хотелось бы предостеречь от опасности впасть в другую крайность - излишней формализации процесса, когда гибкий по своей природе координационный механизм будет «стиснут» рамками временных, организационных, процедурных и иных формальных условий и ограничений. То есть, нельзя рассматривать законодательную регламентацию коорди-

[34] Подробнее см.: Законодательство Италии о борьбе с организованной преступностью // Законность. 1993. № 11. С. 37-38.

на-ционной практики как своего рода панацею. Во многих случаях возможность осуществления координационных полномочий диктуется жизнью, вытекает из иных полномочий данного органа, в связи с чем субъектом осуществляются координационные мероприятия и без какого-либо нормативно-правового урегулирования. Например, после изъятия из полномочий прокуратуры функции координации деятельности правоохранительных по борьбе с преступностью Законом о прокуратуре 1992 года координация в указанной области продолжала осуществляться органами прокуратуры на практике[35]. Некоторое время прокурорами стран Содружества независимых государств осуществлялись весьма значимые координационные мероприятия с серьезными последствиями и без должной нормативной регламентации такой координации[36].

В работе отмечалось, что надлежащая законодательная регламентация вопросов координационной юридической практики является одним из основных факторов повышения ее эффективности. В данном и следующем параграфах будут рассмотрены такие факторы повышения эффективности координационной практики как систематизация нормативных правовых актов и их интерпретация. Если толкование права представляет собой необходимый «мостик» между «производством» правовых норм и их «потреблением», то систематизация нормативных правовых актов - обратная сторона правотворческого процесса, в какой-то степени его «техническая» часть; обе эти разновидности юридической практики представляют собой продолжение процесса правотворчества, облегчают претворение нормативно-правовых предписаний в жизнь. Некоторые авторы прямо указывают, что «такие виды систематизации, как консолидация и кодификация, также являются правотворчеством»[37]. Одновременно отметим, что ряд ученых саму систематизацию считает средством юридической техники[38], а техника изначально

[35] Координация: опыт Санкт-Петербурга. Интервью с прокурором г.Санкт-Петербурга В.Еременко. // Законность. 1996. № 5. С. 28-29.

[36] См. об этом: Прокуроры СНГ за более активное сотрудничество. Интервью с заместителем Генерального прокурора РФ С.Кехлеровым // Законность. 1996. № 2. - С. 4-6.

[37] *Чевычелов В.В.* Юридическая конструкция в современном российском праве (проблемы теории и практики) - Н.Новгород., 2007. - 49.

[38] См.: *Красавчиков О.А.* Советская наука гражданского права // Ученые труды Свердловского юридического института. - Свердловск, 1961. - Т.6. - Серия: Гражданское право. - С. 124-132.

направлена на согласование различных воль в праве[39]. Кстати, и сама деятельность по систематизации объективно нуждается и нуждалась в координации[40].

В первую очередь приступим к рассмотрению вопросов систематизации нормативных правовых актов в их связи с эффективностью координационной практики. Наличие обильного нормативно-правового материала обусловливает необходимость его постоянной обработки и упорядочения, то есть их приведения в определенную систему. Такого рода деятельность и выражается в систематизации законодательства, то есть упорядочения нормативных правовых актов в целях удобства пользования ими на практике.

Вообще, вопрос об определении категории «систематизация» в литературе не решается однозначно, хотя большинство авторов сходятся на том, что это, прежде всего, деятельность по упорядочению и совершенствованию законодательства[41].

Подводя некоторые «промежуточные» итоги идущей и по сей день дискуссии и «расширяя» содержание систематизации до отдельного типа юридической практики проф.Карташов предлагает понимать под правосистематизирующей практикой «деятельность по упорядочению юридических актов (нормативных, интерпретационных, правоприменительных, судебных и т.п.), взятую в единстве с накопленным правовым опытом»[42]. Как показывают последние работы, сегодня это мнение уже становится доминирующим[43].

[39] См.: Чевычелов В.В. Указ. соч., - С. 24.

[40] Например, о координации работ по подготовке Свода законов СССР указано в Постановлении ЦК КПСС, Президиума ВС СССР, Совмина СССР от 02.09.1976 № 716 «О подготовке и издании Свода законов СССР» // Ведомости ВС СССР, 1976, № 37, Ст. 515.

[41] См., например: Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. - СПб., 2003. - С. 30; *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права. - М., 1998. - С. 249; *Баранов В.М., Поленина С.В.* Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. - Н.Новгород, 2002 - С. 187; *Баранов В.М., Рахманина Т.Н., Сырых В.М.* Систематизация нормативно-правовых актов: Лекция. - Н.Новгород, 1998 - С. 4; Баранов В.М. Систематизация и кодификация нормативно-правовых актов: Лекция. - Н.Новгород, 1998. - С.4; *Сырых В.М.* Теория государства и права. - М., 1998. - С. 192.

[42] *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. В 2 т. Т.1 - Ярославль, 2005. - С. 416.

[43] См., например: *Викторова С.А.* Правосистематизирующая практика субъектов Российской Федерации. Автореф. канд. дисс. - Н.Новгород, 2004. - С. 9.

При этом, основная цель систематизации видится в повышении эффективности правового регулирования[44], на то же направлены и функции правосистематизирующей практики[45].

Выше мы уже отмечали обилие нормативных правовых актов, содержащих координационные нормы. На наш взгляд, их выявление, обработка, упорядочение, приведение в систему является важным, а, главное, относительно доступным и экономичным фактором повышения эффективности координационной практики.

В юридической науке до настоящего времени не сложилось единого мнения по поводу разновидностей деятельности по систематизации нормативных правовых актов[46]. Оценка выводов названных и иных авторов не входит в цели настоящей работы, в связи с чем при рассмотрении вопроса систематизации нормативных правовых актов мы будем исходить из принятой большинством ученых-юристов точки зрения о том, что в понятие систематизации следует включать четыре самостоятельных формы правовой деятельности: учет нормативных правовых актов; инкорпорацию, консолидацию и кодификацию законодательства, каждая из которых, в большей или меньшей мере может служить повышению эффективности координационной практики.

В самом общем виде учет нормативных правовых актов представляет собой сбор государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями действующих нормативных актов, их обработка и расположение по определенной системе, хранение, а также выдача справок для заинтересованных органов, учреждений, отдельных лиц по их запросам.

Исходя из того, что координационная деятельность - это разновидность юридической, государственно-властной деятельности компетентных органов, особо важен учет нормативных правовых актов, содержащих предписания координационного характера для деятельности органов и должностных лиц, непосредственно участвующих в процессе координации. Такой учет, например, налажен в органах прокуратуры[47], органов внутренних дел[48], органов государственной власти и местного самоуправления[49].

[44] См.: там же. - С.10.

[45] См.: *Лайтман В.И., Падалко А.В.* Понятие функций правосистематизирующей практики /Проблемы теории современного российского права. Сб. науч. тр. Серия: Право. Выпуск 2. Под ред.акад.РАЕН, проф.Н.В. Щербаковой. - М., 2005. - С.55-60; *Падалко А.В.* Классификация функций правосистематизирующей практики /Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. Сб. науч.тр. Под ред. проф. В.Н.Карташова. Выпуск 6. - Ярославль, 2006. - С.115-121.

[46] См., например: *Сенякин И.Н.* Правотворчество и законодательство /Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 1997. - С.378-381.; *Бабаев В.К.* Правотворчество/ Общая теория права. Курс лекций. Под ред. В.К. Бабаева.- С.331-335.; *Пиголкин А.С.* Систематизация законодательства /Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под ред. В.С. Нерсесянца. - С. 348.

В ряде случаев отсутствие такого рода учета не позволяет компетентным органам в полной мере реализовывать свои полномочия. Так, например, в ходе комплексной проверки прокуратуры Некрасовского района Ярославской области было установлено, что «отсутствие должной систематизации законодательства, нарушение при ее ведении требований Приказа Генеральной прокурора РФ от 19.04.2004. № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры» привело к тому, что прокурором района в течение длительного времени не использовались такие формы координационного взаимодействия как оперативные совещания, координационные семинары, оперативно-следственные группы»[50].

При организации учета законодательства обязательно должны быть выдержаны следующие принципы: полноты информационного массива, обеспечивающей фиксацию и выдачу всего объема справочной информации, отсутствия пробелов и упущений в информационном массиве; достоверности информации, основанной на использовании официальных источников опубликования нормативных правовых актов, а также на своевременной фиксации внесенных изменений в акты, включенные в информационный массив; удобства пользования, необходимого для оперативного и качественного поиска нужных сведений.

Ведение учета законодательства возможно в различных формах. Наиболее простой вид учета - фиксация реквизитов нормативных актов в специальных журналах (журнальный учет), которая может осуществляться по хронологическому, алфавитно-предметному или системно-предметному принципам.

[47] См., например: Архив прокуратуры Ярославской области. Дело № 18-23-2004. - Л.д. 15-34.

[48] См., например: Архив УВД Ярославской области. Дело № 7.3./234-04. - Л.д. 17-19.

[49] См., например: Архив департамента по управлению государственным имуществом Администрации Ярославской области. Дело № кн54-04. Т.1. - Л.д. 23.

[50] Архив прокуратуры Ярославской области. Дело № 20-8-2004. Т.1 - Л.д. 114..

Мы полагаем, что в отношении учета норм координационно-правового содержания наиболее приемлем системно-предметный принцип. Другая, несколько более совершенная форма учета - картотечный учет, в ходе которого создаются разного рода картотеки, то есть заполняются карточки, располагаемые по определенной системе. Важна и третья форма учета - ведение контрольных текстов (экземпляров) действующих нормативных актов, то есть внесение в тексты официальных изданий законов, указов, постановлений и других нормативных актов отметок об отмене, изменении, дополнении таких актов или отдельных их частей с указанием тех актов, на основании которых производятся эти отметки.

В то же время, в современных условиях, видимо, все формы учета должны применяться комплексно, несмотря на их некоторую архаичность, с постепенным переходом к автоматизированному учету на базе применения современной компьютерной техники и новейших достижений информатики.

Другой формой систематизации нормативных правовых актов является инкорпорация законодательства, в ходе которой нормативные акты определенного уровня объединяются полностью или частично в разного рода сборники или собрания в определенном порядке (хронологическом, алфавитном, системно-предметном). В данном случае каких-либо изменений в содержании помещаемых в сборники актов обычно не вносится и содержание правового регулирования по существу не меняется.

По характеру расположения материала все собрания законодательства можно разделить на хронологические (нормативные акты располагаются последовательно по датам их издания) и систематические (по тематическим разделам в зависимости от содержания акта). В зависимости от объема охватываемого нормативного материала различают генеральную (полную) инкорпорацию, когда в собрание включается или все законодательство страны, или все федеральное законодательство, все нормативные акты того или иного субъекта РФ и т.п., и частичную инкорпорацию, когда составляют собрания и сборники нормативных актов по определенным вопросам, сфере государственной деятельности, определенной отрасли законодательства или правовому институту и другим признакам. Выделяют также официальную (когда процесс систематизации осуществляется по поручению либо с санкции правотворческого органа, который утверждает или иным способом одобряет подготовленное собрание, или же самим правотворческим органом), официозную или полуофициальную (процесс систематизации также осуществляется по поручению либо с санкции правотворческого органа, однако последний не утверждает и не одобряет иным способом подготовленное собрание, в силу чего оно не приобретает официальный характер) и неофициальную инкорпорацию (осуществляется любыми субъектами, которые не имеют на то специальных, предоставленных правотворческим органом полномочий).

На наш взгляд в целях совершенствования координационной практики наиболее целесообразны и практически осуществимы на данном этапе развития государства формы официальной и полуофициальной частичной инкорпораций, осуществленные по предметному признаку. Давно назрела необходимость и в создании официальной генеральной инкорпорации, которая должна быть осуществлена по предметному (систематическому) признаку.

К сожалению, к вопросам инкорпорации нормативных правовых актов координационного характера какого-либо видимого внимания со стороны органов государственной власти не наблюдается; по существу такого рода инкорпорации отсутствуют. Предпринимаемые различными органами попытки инкорпорации также мало затрагивают вопросы координационной практики. Так, например, в сформированном Генеральной прокуратурой РФ Сборнике основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации - органом, одной из основных функций которого является координация деятельности правоохранительных органов в области борьбы с преступностью - в 12 разделов распределены 175 нормативных документов (средний показатель - чуть менее 15 документов в разделе), однако приведенные в сборнике 23 документа, регулирующие исключительно вопросы координации, не выделены в отдельный раздел, а «разбросаны» по отраслям надзора и другим разделам[51]. На уровне прокуратуры Ярославской области автором в ходе практической деятельности

[51] Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Под ред. С.Г. Кехлерова. В 2-х т. - Тула, 2004.

был подготовлен Сборник организационно-распорядительных документов прокуратуры Ярославской области, в которых указаны задания, указания, и иные документы, взятые на контроль и требующие представления письменных сообщений и докладных записок, а также сроки их исполнения, в котором вопросы координации выделены в отдельный 9-й раздел[52], однако, такого рода «региональные» попытки инкорпорации, естественно, серьезно не улучшат реального положения вещей.

Следующая форма систематизации законодательства - его консолидация. Ее необходимость заключается в том, что с течением времени в любой развитой правовой системе образуется значительное число нормативных актов, имеющих один и тот же предмет регулирования. Предписания таких актов зачастую повторяются, а иногда содержат явные несогласованности и противоречия. Следовательно, время от времени требуется ликвидировать множественность нормативных актов, укрупнить их, создать своеобразные «блоки» законодательства. В процессе консолидации возможно объединить большое число нормативных актов по одному и тому же вопросу в один укрупненный акт, который должен быть утвержден компетентным правотворческим органом в качестве нового, самостоятельного источника права, а прежние, разрозненные акты признаются утратившими силу.

В области нормативных правовых актов, регулирующих координационные отношения, такого рода консолидированных источников права не появлялось, хотя, на наш взгляд, такого рода акты могут иметь большую эффективность и технически не сложны на уровне компетентных органов, участвующих в правотворческом процессе.

В качестве наиболее совершенной формы систематизации законодательства выступает его кодификация, которая заключается в коренной переработке действующих нормативных актов в определенной сфере отношений и представляет собой способ качественного упорядочения законодательства, обеспечения его согласованности и компактности, а также «расчистки

[52] Сборник организационно-распорядительных документов прокуратуры Ярославской области, в которых указаны задания, указания, и иные документы, взятые на контроль и требующие представления письменных сообщений и докладных записок, а также сроки их исполнения. - Ярославль, 2004.; См., также: Архив прокуратуры Ярославской области. Дело № 20-4-2004. - Л.д. 18-43.

нормативного массива, освобождения от устаревших, не оправдавших себя норм»[53].

В кодификационном акте обычно формулируются нормы, регулирующие наиболее важные, принципиальные вопросы общественной жизни; такой акт регулирует значительную и достаточно обширную сферу отношений. Будучи итогом совершенствования законодательства кодификационный акт представляет собой сводный акт, упорядоченную совокупность взаимозависимых предписаний. Он является единым, внутренне связанным документом, «включающем в себя как проверенные жизнью, общественной практикой действующие нормы, так и новые правила, обусловленные динамикой социальной жизни, назревшими потребностями развития общества»[54].

Различают всеобщую (выражается в принятии целой серии кодифицированных актов по всем основным отраслям законодательства и создание на их основе объединенной системы таких актов, «кодекса кодексов»), отраслевую (охватывает законодательство той или иной отрасли права) и специальную или комплексную (включает акты той или иной подотрасли, института или однородного комплекса законодательства) разновидности кодификации. Вопросы создания всеобщей и отраслевой кодификации выходят за рамки настоящей работы, однако специальная кодификация нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы координационной практики, не только возможна в настоящее время, но и необходима.

По сути, предложенные нами выше разработка и принятие соответствующего Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» и является примером такого рода специальной кодификации.

Таким образом, рассматривая систематизацию нормативных правовых актов в качестве важного фактора повышения эффективности координационной практики еще раз подчеркнем, что для этих целей пригодны все виды систематизации: в большей мере - кодификация законодательства, регулирующего вопросы

[53] Пиголкин А.С. Систематизация законодательства. - С. 359.

[54] Там же. - С. 360.

осуществления компетентными органами координационных полномочий, в меньшей степени - учет нормативно-правового материала указанной тематики. При этом осуществление каждого из видов систематизации, от более простого к более сложному, создает предпосылки для реализации остальных видов, упрощает их практическое осуществление.

Интерпретационная практика представляет собой важнейшую разновидность юридической практики, значение которой трудно переоценить. В условиях нестабильного, противоречивого и неясного законодательства проблема юридического толкования, которое направлено на установление точ-ного, правильного и единообразного понимания осуществления нормативно-правовых предписаний, приобретает особую актуальность.

«Толкование правовых норм - это сложный волевой процесс, направленный на установление точного смысла, содержащегося в норме права, предписания, обнародование его для всеобщего сведения»[55]. Интерпретационная практика - это «деятельность по установлению содержания и формы правового явления (акта-документа, действия, понятия и т.п.), взятая в единстве с накопленным интерпретационным опытом (социально-правовой памятью)»[56]. Говоря кратко, «суть интерпретационной практики выражается в формулируемых правовых разъяснениях и правоположениях»[57], хотя, ранее высказывались и иные точки зрения, сторонники которых делали акцент на отдельных элементах толкования («уяснении» или «разъяснении»)[58].

Вообще говоря, любая деятельность плодотворна и эффективна только в том случае, когда она осуществляется с полным пониманием дела. Грамотное юридическое толкование не только повышает качество правовой системы, что позитивно влияет и на координационную практику как элемент последней, интерпре-

[55] *Осипов А.В.* Толкование права /Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько - С. 440.

[56] *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. В 2 т. Т. 1 - Ярославль, 2005. - С. 351.

[57] *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Текст лекций. Часть 1. - Ярославль. 1995. - С. 127.

[58] См., например: *Лазарев В.В.* Применение советского права. - Казань, 1972. - С. 65; *Вопленко Н.Н.* Официальное толкование норм права. - М., 1976. - С. 5; *Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права. - М., 1940. - С. 260; *Суслов В.В.* Герменевтика и юридическое толкование // Гос. и право. - 1997. № 6. - С. 115.

тационная практика также способствует правильному осуществлению правоприменительной, контрольной, надзорной и иных разновидностей юридической деятельности, что облегчает их объективно-необходимую координацию в будущем, своего рода, «улучшает почву» для их последующей координации, приводит к экономии координационно-правового воздействия.

При этом в силу недостаточно четкой законодательной регламентации координационного процесса, многочисленности и противоречивости (как внешней, так и внутренней) нормативных правовых актов, регулирующих вопросы координационного воздействия на общественные отношения, эффективная координационная практика попросту невозможна без грамотной и эффективной интерпретационной деятельности.

Координационная и интерпретационная практика достаточно тесно взаимосвязаны. Прежде всего, разнообразные типы, виды и подвиды интерпретационной практики могут существовать лишь в координационных и субординационных взаимосвязях[59]. Исследуя коммуникативную функцию интерпретационной практики Л.В. Половова справедливо отмечает, что данная функция «обеспечивает коррелятивные связи, взаимодействия, включающие в себя координацию и субординацию элементов, разновидностей интерпретационной практики. Координация подразумевает согласование как интерпретационной деятельности, так и результатов толкования, учет интерпретационного опыта»[60].

Примером четкого согласования практики Верховного Суда РФ с реше-ниями Конституционного Суда РФ является принятие в связи с вынесением решения Конституционного Суда РФ от 11.04.2000[61]. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000. «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда РФ»[62], в котором в полном соответствии с положениями, содержащимися в постановлении Конституционного Суда РФ, толкуются понятия

[59] См. подробнее: Половова Л.В. Функции интерпретационной практики. - Ульяновск, 2002. - С. 55.

[60] Там же. - С. 99.

[61] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»// Российская газета. - 2000. - 27 апр.

[62] Российская газета. - 2000. - 1 июня.

нормативно-правового акта, правового акта индивидуального характера и другие[63].

Согласование интерпретационной юридической практики Управления законодательства субъектов Российской Федерации, территориальных органов Министерства юстиции РФ, Научного центра правовой информации и других субъектов предусматривается Положением о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 29.11.2000[64].

Интерпретационная практика оказывает воздействие на совместную деятельность в отдельных социальных организациях, трудовых коллективах.

В частности, Н.Н. Вопленко, рассматривая ценность толкования права в деятельности следователя, пишет: «Правильное и умелое использование предоставленных ему прав в значительной мере связано с необходимостью истолкования норм, регулирующих внутриорганизационную жизнь следственного аппарата. То есть толкование права в деятельности следователя влияет не только на качество расследования уголовных дел как основной итог его работы, но и на чисто служебные отношения, в которых он выступает в качестве составной части механизма государства. Понимание следователем своего места в системе общественных отношений, своих прав, обязанностей и принципов взаимодействия с другими органами обусловливает эффективное выполнением им своих функций»[65]. В настоящее время практики также отмечают значимость правильного толкования норм права для надлежащим образом осуществляемой координации[66].

[63] См. о совместных интерпретационных актах также: *Кивленок Т.В.* Специфика смешанных интерпретационных актов (на некоторых примерах судебной практики)/ Актуальные проблемы теории правовой системы общества. Сб. науч. тр. Под ред. В.Н. Карташова. Вып.2. - Ярославль, 2002. - С. 90-94.

[64] Российская газета. - 2000. - 16 дек.

[65] *Вопленко Н.И.* Следственная деятельность и толкование права: Учебное пособие. - Волгоград, 1978. - С. 8.

[66] См., например: Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений. Методическое пособие. /Под ред. А.И. Алексеева. - С. 20-26.; Информация о заседании в Москве Координационного Совета Генеральных прокуроров стран СНГ// Прокурорская и следственная практика. - 1998. № 1. - С. 137-142.; *Синягина Н.Ю., Колыхалов П.И.* Информационная культура как основа профессионализма руководителя /Психологические проблемы управления в правоохранительных органах. Сб. науч. Тр. Под ред.А.Я. Сухарева, Г.Х. Ефремовой. - С. 76-78.

Между тем, в ряде случаев различное толкование одной и той же нормы, одного и того же координационного процесса, практики реализации координационных полномочий отрицательно сказывается на эффективности координационного процесса, создает неопределенность в деятельности координирующих и координируемых субъектов в будущем.

Так, например, в резолютивной справке, составленной по результатам комплексной проверки прокуратуры Ярославской области Генеральной прокуратурой РФ в мае 2004 г., отражено, что «следствием неправильного понимания прокуратурой области координации действий правоохраните-льных органов по борьбе с преступностью явилось проведение в качестве координационных совместных совещаний с Координационным советом по борьбе с преступностью и коррупцией в области. По-существу, произошло смешивание задач и направлений деятельности правоохранительных органов и органов государственной власти в выработке и принятии мер по повышению эффективности борьбы с преступностью»[67]. Однако, в вышедшем в том же году методическом пособии, подготовленном сотрудниками НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, сложившаяся практика совместных заседаний указанных координационных органов представлена в качестве положительного примера для прокуроров других субъектов Российской Федерации. Авторы пособия, указывая на повышенную экономичность такой реализации форм координационного взаимодействия и иные позитивные моменты прямо пишут: «На столь представительном совещании существует реальная возможность выработки комплексного решения по своевременному выявлению и предупреждению преступлений»[68].

В работе уже отмечалось о согласованном подходе высших судов Российской Федерации к толкованию действующего законодательства, однако такой подход удается выдержать не всегда: суды, как правило, слишком долго производят изменения в своих интерпретационных актах.

В частности, Конституционным Судом Российской Федерации еще 28 мая 1999 года было принято Постановление № 9-П

[67] См.: Архив прокуратуры Ярославской области. Дело № 20-8-2004. Т.1. - Л.д. 23-24.

[68] Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений. Методическое пособие. /Под ред. А.И. Алексеева. - М., 2004. - С. 28.

по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 266 и 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях[69], однако необходимые изменения и дополнения в свои Постановления Пленум Верховного Суда РФ внес лишь 10 октября 2001 г., то есть спустя почти 2,5 года[70]. Интересно, что несогласованность постановлений высших судов характерна и для западных стран, например, Г.А. Гаджиев приводит случаи коллизии имели место между Федеральным Конституционным Судом и Верховным Судом Германии[71].

По поводу объекта юридического толкования в науке в течение уже длительного времени ведутся весьма жаркие споры[72]. Не вдаваясь в сущность дискуссии можно согласиться с мнением большинства авторов, что к объектам юридического толкования относятся те правовые явления, на которые оно направлено, то есть объектом толкования может выступать как нормативный правовой акт координационного содержания, так и любые правовые нормы координационного характера.

Рассматривая проблемы толкования как фактора повышения эффективности координационной практики, укажем, что здесь допустимо применение всех общепризнанных способов толкования, таких как грамматическое, логическое, систематическое, специально-юридическое, историко-политическое и телеологическое. Грамматическое толкование представляет совокупность специальных приемов, направленных на уяснение морфологической и синтаксической структуры текста акта, выявление значения отдельных слов и терминов, употребляемых союзов, предлогов, знаков препинания, грамматического смысла всего предложения. Логическое толкование предполагает использование законов и правил логики для уяснения подлинного смысла нормы, который иногда не совпадает с ее буквальным изложением из-за неудачно выбранных законодателем словесных форм. Систематическое толкование - это уяснение содержания и смысла правовых предписаний исходя из места, которое они занимают в данном нормативном акте, системе права в целом. Историко-политическое толкование заключается в изучении исторической обстановки создания акта, расстановки политических сил, социально-экономических и политических факторов, обусловивших появление акта и оказавших влияние на волю законодателя. Телеологическое толкование координационных правовых актов направлено на установление целей их издания: непосредственных, удаленных, конечных. Специально-юридическое толкование связано с анализом специальных терминов, технико-юридических средств и приемов выражения воли законодателя.

[69] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 1999 г. № 9-п по делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Абузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука //Российская газета, № 109, 09.06.99..

[70] См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2001 г. № 11 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 17.10.2001.

[71] См.: *Гаджиев Г.А.* Непосредственное применение судами конституционных норм / Публикация размещена в системе «Консультант-Плюс».

[72] См., подробнее: *Шаронов А.Н.* Объекты (предметы) интерпретационной практики и предметная сфера действия актов официального толкования: проблемы соотношения / Актуальные проблемы теории правовой системы общества. Сб. науч. тр. Вып. 3 Под ред. В.Н. Карташова. - Ярославль, 2003. - 84-86.

Как известно, по субъекту разъяснения правового акта выделяют официальное и неофициальное толкование. Ввиду сложности координационной практики, необходимости тонкого и гибкого применения координационных методов регулирования общественных отношений наибольшее значение для нас имеет официальное толкование, исходящее от компетентных, специально уполномоченных на то органов и должностных лиц.

Между тем, отметим, что одна из основных проблем юридического толкования координационно-правовых норм как раз заключается в отсутствии органа, специально уполномоченного на официальное толкование такого рода правовых явлений. Юридическое толкование различных координационных норм пока, к сожалению, не распространено и касается лишь интерпретации нормативных правовых актов координационного содержания в рамках вертикальной и горизонтальной структур тех или иных органов власти.

Так, например, в информационном письме прокуратуры Ярославской области «О повышении эффективности осуществления прокурорами городов и районов координационной деятельности» № 20-1-2004 от 17.05.2004. отмечается, что «следует избегать некорректных формулировок в резолютивной части постановлений (решений): в п.2 постановления координаци-

онного совещания руководителей правоохранительных органов Переславского района от 01.04.2004. «О противодействии коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления» на службу судебных приставов, в числе прочего, возложена обязанность по организации оперативно-розыскной деятельности, что не относится, в соответствии с Федеральным законом «О судебных приставах», к компетенции служб судебных приставов»[73]. В обзоре практики подготовки перспективных планов деятельности районных (городских, межрайонных, специализированных) прокуратур Ярославской области на 3 квартал 2004 г., а также планов работы координационного совещаний на 2-е полугодие 2004 г.» № 20-8-2004 от 10.08.2004. указывается, что «рядом прокуроров игнорируются требования организационно-распорядительных документов вышестоящих прокуратур по вопросам координационной практики о том, что план работы координационного совещания - коллективный документ и в обязательном порядке подписывается всеми членами координационного совещания, что следует из смысла деятельности данного органа, закрепленного в Положении о координации. Кроме того, в числе исполнителей мероприятий по координационному совещанию должны быть указаны органы, ответственные за подготовку решения и материалов к нему, а не конкретные лица, в том числе подчиненные работники прокуратуры и органа внутренних дел, иного правоохранительного органа, либо службы того или иного органа»[74].

Не лучше и положение с неофициальным толкованием. Доктринальное практически не развито, обыденное толкование в реальной действительности не проявляется ввиду специфичности и сложности толкуемых норм и сводится, по сути, к оценке конечных результатов координационной деятельности. Компетентное толкование также, к сожалению, не актуально. Пропасть между официальным и компетентным неофициальным толкованием координационных правовых норм и актов крайне велика.

Еще одна проблема - отсутствие четких критериев и посылок (как научных, так и доктринальных) для толкования координационных норм. На практике это нередко приводит либо к необоснованному расширению, либо к сужению истинного смысла координационных норм. Например, трудно согласиться с таким положением: «Судебная коллегия, соглашаясь с выводом суда, исходит также из того, что понятие «единство государственной власти» включает в себя понятие «единство системы государственной власти», а также единую политику законотворчества, государственного регулирования и управления, наличие механизмов координации деятельности и институтов представительства»[75]. Или с таким: «Согласно п. 1.2 Положения о Государственном комитете по безопасности Республики Коми следует, что комитет создан с целью обеспечения комплексного подхода органов исполнительной власти Республики Коми и органов местного самоуправления, правоохранительных, контролирующих и иных органов в Республике Коми к решению проблем безопасности, борьбы с преступностью, профилактики правонарушений, организации системы контроля. Таким образом, на комитет непосредственно возложены вопросы координации борьбы с преступностью, что противоречит Федеральному закону «О прокуратуре РФ» и Указу Президента РФ от 18.04.96 № 567 «Об утверждении Положения «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»[76]. Очевидно, что ничего подобного из данной нормы не следует и следовать не может; положительно ответить на данный вопрос возможно лишь при рассмотрении конкретных полномочий, компетенции и т.п. (об этом в судебном определении как раз ничего и нет), а не исходя из абстрактных умозаключений.

Подводя итоги, отметим, что в целях оптимизации использования механизма юридического толкования как фактора повышения эффективности координационной практики мы можем предложить следующие шаги: следует определить, в том числе законодательно, субъектов, способных осуществлять качественное официальное толкование; обязать органы исполнительной власти, издающие нормативные правовые акты координационного содержания, периодически обобщать практику

[73] Архив прокуратуры Ярославской области. Дело № 20-1-2004. - Л.д. 45.

[74] Архив прокуратуры Ярославской области. Дело № 20-8-2004. - Л.д. 122.

[75] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10.12.2002 № 49-Г02-101// Документ опубликован не был. Изучен автором непосредственно в Верховном Суде РФ.

[76] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27.03.2001 № 3-Г01-09// Документ опубликован не был. Изучен автором непосредственно в Верховном Суде РФ.

их применения и разъяснять субъектам «потребления» данных норм их смысловое содержание; шире использовать возможности доктринального толкования, уделять должное внимание (возможно, и посредством поощрения) субъектов компетентного неофициального толкования. Само официальное толкование должно изжить в себе элементы внутренней несогласованности, примеры чему приводились выше, повысить своевременность и оперативность уяснения смысла норм и доведения его результатов до сведения их потребителей. По аналогии с экологической возможна своего рода «координационная» экспертиза правовых актов на предмет их внешней и внутренней согласованности и непротиворечивости.

Полагаем, что указанные меры, реализованные комплексно и творчески, безусловно, скажутся положительно на эффективности координационной практики. В то же время, все вышеперечисленные шаги большей частью упираются в несовершенство самого законодательства, регулирующего вопросы применения методов координационного правового регулирования, а практически - его отсутствия. Юридическое толкование может быть подспорьем в вопросах совершенствования координационной практики, но объективно не может находиться впереди должной нормативной регламентации.

Реализация (лат. realis - вещественный) - осуществление, приведение в жизнь какой-либо задумки, плана, проекта, идеи[77]. Как справедливо отмечает В.В. Лазарев: «Право выступает в качестве высшей социальной ценности, но лишь тогда, когда его принципы и нормы воплощаются в жизнь, реализуются в действиях субъектов социального общения»[78]. В самом общем виде реализация права представляет собой деятельность, согласную с выраженной в законе волей и может рассматриваться и как процесс и как конечный результат. Как пишут Ф.А. Григорьев и А.Д. Черкасов: «Под реализацией права понимают претворение, воплощение предписаний юридических норм в жизнь путем правомерного поведения субъектов общественных отношений (государственных органов, должностных лиц, общественных организаций и граждан)»[79]. То есть, реализация права понимается, с одной стороны, как процесс, а, с другой стороны - как результат[80].

[77] См.: Новейший словарь иностранных слов и выражений. Под ред. В.В. Адамчика. - Минск, 2003. - С. 684.

[78] *Лазарев В.В.* Действие права /Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под ред. В.С. Нерсесянца. - М.,1999. - С. 416.; См., также: *Явич Л.С.* Общая теория права. - Л., 1971. - С. 201.

В последние годы в понимании сущности реализации права закономерно превалирует деятельностный подход. В частности, по мнению В.Н. Карташова, практика реализации права - это «деятельность по осуществлению (воплощению, претворению и т.п.) юридических предписаний в жизнь, взятая в единстве с накопленным правовым опытом (социально-правовой памятью)»-[81]. Иные современные подходы к пониманию реализации права, по-существу, производны от выводов этого ученого и являются своего рода продолжением и конкретизацией сделанных им посылок[82].

Правовые нормы реализуются в различных формах. Ниже мы будем учитывать лишь те классификации форм реализации права, которые имеют значение в целях настоящей работы.

Так, по субъектному составу различают индивидуальную и коллективную формы реализации. Из самой сущности координационной практики вытекает, что она может реализовываться не иначе как в коллективной форме.

По характеру действий субъектов, степени их активности и направленности выделяют соблюдение, исполнение, использование и применение. Соблюдение норм права имеет место тогда, когда субъекты воздерживаются от совершения действий, запрещенных правом. При исполнении норм права субъекты исполняют возложенные на них юридические обязанности. Использование норм права выражается в том, что субъекты по собственному усмотрению и желанию используют предоставленные им права. Применение права - комплексная властная

[79] *Григорьев Ф.А., Черкасов А.Д.* Применение права. / Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 1997. - С. 412.

[80] См., например: Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999. - С.117; Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. - М., 1995. - С. 228; Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева - М., 1994. - С. 98. Очень четко об этом пишет и М.Н. Марченко (Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. - М., 2007. - С. 681).

[81] *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. В 2 т. Т.1 - Ярославль, 2005. - С. 286.

[82] См., например: *Попова З.В.* Сущность и значение практики реализации права в современной России /Актуальные проблемы юриспруденции /Сб. научн. Тр. Вып.4. - Владимир, 2003. - С. 136-141.

деятельность по реализации правовых норм, сочетающая в себе одновременно различные поведенческие акты. Учитывая активный характер координационной практики, ее государственно-властные характеристики, когда компетентные органы не только вправе, но и обязаны использовать координационные полномочия, укажем, что для реализации координационно-правовых норм свойственно именно их применение.

На наш взгляд, в дополнение к указанной выше в качестве классификации форм реализации права можно рассматривать разновидности юридической практики. Их позитивное влияние на координационную практику в совокупности и можно будет считать фактором повышения эффективности последней путем реализации права. Выше указывалось на такие факторы повышения координационной практики как правотворческую практику, интерпретационную практику, практику систематизации законодательства. Нисколько не пытаясь умалить важность данных разновидностей юридической практики в деле повышения эффективности практики координационной отметим, что какой бы четкой и масштабной ни была законодательная регламентация координационного процесса, насколько бы грамотно и полно соответствующие нормативно-правовые акты не систематизировались бы, какая бы правильная и своевременная их интерпретация им не сопутствовала бы, это не приведет к существованию эффективной координационной юридической практики без применения указанных норм. Только посредством применения права и сопутствующих разновидностей юридической практики, объективно и исторически выделившихся из правоприменительной практики можно получить реальный координационный результат. В.П. Тимохов верно отмечает, что «применение права выступает как организующая властная деятельность государства или иных специально уполномоченных субъектов»[83], поэтому «правоприменительная деятельность обладает повышенной социальной значимостью по сравнению с другими формами реализации права»[84].

Обобщая существующие в литературе точки зрения отметим, что применение права - это властная организующая деятельность компетентных органов и лиц, имеющая совей целью содействие адресатам правовых норм в реализации принадлежащих им прав и обязанностей, а также контроль за данным процессом[85]. Правоприменительная деятельность состоит в раз-работке и фактическом осуществлении организационных мер, направленных на то, чтобы обеспечить претворение предписаний правовых норм в жизнь[86]. В.В. Лазарев отмечает, что применение права - это властная организующая деятельность компетентных органов и лиц, имеющих своей целью содействие адресатам правовых норм в реализации принадлежащих им прав и обязанностей[87]. Кстати сказать, В.Н. Карташов не только пишет о наличии координационной функции у всей правовой системы общества, но, в последнее время, и прямо указывает, что и правоприменительная практика также выполняет важную координационную функцию[88].

[83] *Тимохов В.П.* Эффективность правоприменительной деятельности (теоретико-прикладной аспект). Автореф.дис....канд.юрид.наук. - Спб., 2002. - С. 9.

[84] Там же.

В литературе выделяют две формы применения права: оперативно-исполнительную и правоохранительную.

Оперативно-исполнительная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в силу самой ее сложности и многообразия направлений невозможна без согласования деятельности различных органов власти, их территориальных и структурных подразделений. В советское время значение координационной практики применительно к сфере управления рассматривалось, главным образом, с точки зрения совершенствования партийного руководства и контроля за деятельностью министерств и ведомств, местных органов власти[89]. Однако понималось большое значение координационной практики и для народнохозяйственной практики. Так, Г.В. Храмов отмечал необходимость регламентации горизонтальных отношений в процессе реализации программ по решению проблем межотраслевого

[85] См., например: *Лазарев В.В. Д*ействие права /Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под ред. В.С. Нерсесянца. - С. 425.

[86] См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Курс в 2-х томах. - М., 1982. Т.1 - С. 318.

[87] См.: *Лазарев В.В.* Реализация права / Общая теория права. Курс лекций. Под ред. В.К. Бабаева. - Нижний Новгород. 1993. - С. 362.

[88] См.: *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. В 2 т. Т.1 - Ярославль, 2005. - С. 74, 313.

[89] См., например, об этом: *Арзамасцев А.Н., Лебин Б.Д., Кутузов В.А., Мецалов Е.В.* Деятельность органов партийно-государственного контроля по совершенствованию государственного аппарата. - Ленинград. 1976. - С. 20.

характера и даже предлагал нормативно урегулировать и ввести в народнохозяйственную практику категорию координационного договора, который помог бы решить проблемы рассогласованности деятельности народнохозяйственных субъектов[90]. Следует отметить, что в СССР и союзных республиках долгие годы существовали мощные, но неповоротливые структуры, которые обладали определенными координационными полномочиями в регулировании народнохозяйственных процессов (Госплан, Госснаб, Внешторг и т.п.). С введением в практику государственного строительства либеральной концепции перехода к рынку, не предусматривающей государственное вмешательство в экономику, роль таких структур постепенно свелась к нулю. Первые неудачи с внедрением рыночных механизмов стали причиной возвращения государства в сферу регулирования экономики. Государство вернулось к мысли о значимости таких координационных органов и организаций в системе государственного управления и спешно принялось формировать такие структуры, чаще всего, с неопределенной компетенцией и неопределенным сроком действия. Их деятельность касалась, как правило, лишь узкоспецифических вопросов и регламентировалась, в большинстве случаев, только на подзаконном уровне. Не способствовало эффективности вновь создаваемых координационных структур и их множественность. Так, только в 1996 году на федеральном уровне было создано не менее 12 структур с определенными координационными полномочиями - обычно межведомственных и временных комиссий, комитетов, штабов. Деятельность такого рода органов почти сразу же принесла свои положительные результаты. Однако эти результаты могли бы быть намного более значительными. Дело в том, что вновь созданные структуры вмешивались в дела друг друга, конкурировали между собой. В настоящее время положение мало изменилось к лучшему. Все еще остается существенной проблемой отсутствие нормативной регламентации полномочий многочисленных межведомственных органов, сферы их деятельности, способов и средств координации.

Важность координации в сфере оперативно-распорядительной деятельности государственных органов не вызывает сомне-

[90] См.: Диктует время. Круглый стол // Человек и закон. 1986. № 3. - С. 14.

ний. Координационная практика позволяет установить наиболее целесообразное соотношение действий органов государственной власти и управления по тем или иным вопросам, что существенно повышает эффективность действий указанных органов по реализации возложенных на них функций. Так, авторами Комментария к КЗоТ РФ отмечается, что «осуществление комплексного подхода к решению проблем охраны труда возможно только при условии координации деятельности в этой области с деятельностью в других областях экономической и социальной политики»[91]. Высоко оценивается и деятельность созданных для координации выполнения работ по совместному использованию лесных ресурсов по соглашениям с иностранными государствами рабочих групп по лесному хозяйству[92]. Большое значение имеет координация работ по ликвидации обстоятельств, вызвавших введение чрезвычайного положения[93], в области охраны и использования водных ресурсов[94] в иных сферах.

Практика оперативно-распорядительной деятельности государственных органов необыкновенно многообразна и состоит в обмене информацией между органами и их структурными (территориальными) подразделениями; согласовании и визировании совместных документов; работе совместных органов, имеющих соответствующие координационные полномочия; разработке, принятии и реализации совместных приказов, указаний, директив и т.п. Тем не менее, плюсы координации были бы куда более ощутимы и весомы, если бы работниками соответствующих органов власти и управления, придавалось большее значение координационному процессу как простому и достаточно экономичному средству и способу повышения эффективности деятельности этих органов по осуществлению возложенных на них функций. На принятие соответствующих мер реагирования к такого рода недостаткам повсеместно нацелены и работники самих надзорных органов, например, органов

[91] Комментарий к Кодексу Законов о Труде Российской Федерации/ Под ред. В.И. Шкатуллы. - М, 1998. - С. 136.

[92] См.: Комментарий к Лесному Кодексу Российской Федерации/ Под ред. С.А. Боголюбова. - М., 1997. - С. 12.

[93] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации/ Под ред. Л.А. Окунькова. - М., 1997. - С. 132.

[94] См.: Комментарий к Водному Кодексу Российской Федерации/ Под ред. С.А. Боголюбова. - М., 1997. - С.6.

прокуратуры[95]. Здесь совершенно права Е.Е. Капорина, полагающая, что «эффективность функционирования того или иного правового механизма напрямую зависит от комплекса мер, призванных оказывать воздействие и формировать определенное (правомерное) поведение участников правоотношений»[96].

Достаточно велико значение координационной практики и для исполнительно-распорядительной деятельности органов местного самоуправления[97]. В настоящее время в уставные документы муниципальных образований все чаще вносятся координационные нормы, что повышает эффективность и качество деятельности структурных и территориальных подразделений органов местного самоуправления. Так, в соответствии с Уставом муниципального образований «Город Полевский» Свердловской области глава муниципального образования координирует деятельность органов и должностных лиц муниципального образования по разработке планов и программ развития муниципального образования, его отдельных территорий, по иным вопросам жизнедеятельности муниципального образования[98]. Однако и для органов местного самоуправления зачастую характерно игнорирование требований самой жизни о необходимости создания и реализации действенных координационных механизмов[99].

Особо следует остановиться на соотношении координационной практики с правоохранительной практикой государства, ее отдельными наиболее значимыми подвидами: уголовным преследованием, деятельностью по борьбе с иными правонарушениями, профилактикой правонарушений. Большая роль

[95] См., например: *Шведов В., Винокуров Ю.* Проверки исполнения лесного законодательства. // Законность. 1994. № 12. - С. 21 ; Баляба В. Надзор за исполнением таможенного законодательства. // Законность. 1996. № 4. - С. 10-12.

[96] *Капорина Е.Е.* Об эффективности мер ответственности за неисполнение исполнительных документов неимущественного характера // Практика исполнительного производства, 2007, № 2. - С. 29.

[97] См., например: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. - М., 2000. - С. 436-437.

[98] Документ изучен по материалам надзорной деятельности прокуратуры Ярославской области // Архив прокуратуры области. Дело № 7-23-98. С. 128.

[99] См., например: Выписка из протокола № 9 заседания коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.11.2000. «О практике применения Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и мерах по усилению прокурорского надзора за его исполнением». // Бюллетень прокуратуры Ярославской области. 2000. № 22. С. 23.

координационной практики при выполнении компетентными органами функции уголовного преследования очевидна. Координация помогала повышать эффективность процесса проверки заявлений (сообщений) о преступлениях в порядке ст.109 УПК РСФСР (ныне - ст.ст.144-145 УПК РФ)[100], производства оперативно-розыскных мероприятий[101], расследования уголовных дел[102]. Важность координационной практики в сфере борьбы с коррупцией отмечалась и зарубежными исследователями[103]. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется органами прокуратуры на основании ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации[104], ряде подзаконных актов. Она проявляется в обмене информации о совершенных (готовящихся) преступлениях, производстве заседаний оперативных и координационных совещаний, совместном планировании и совместных выездах на проверки, деятельности совместных следственно-оперативных бригад и т.п.

А.П. Алегин пишет, что «противодействие правонарушениям и преступлениям в сфере потребительского рынка на территориях конкретных регионов (городов, районов, областей) Российской Федерации осуществляется через сложную систему органов различных государственных институтов, правоохранительных органов и общественных организаций, выполняющих присущими им методами и приемами широкий спектр доста-

[100] См.: *Исаенко В.* Взаимодействие следователей и судебно-медицинских экспертов. // Законность. 1996. № 2. - С. 29-32; *Таубкин И.* О межведомственном расследовании причин несчастных случаев на производстве. // Российская юстиция. 1996. № 2. - С. 29-30.

[101] См.: *Маевский В.* Организованной преступности можно противостоять. // Законность. 1996. № 2. - С. 7-10.

[102] *Селезнев М.* Взаимодействие следователей и органов дознания. // Законность. 1996. № 6. - С. 7-12. Некоторые западные юристы отмечают даже необходимость согласования действий судами. См., например: *Pritt D. N.* The apparatus of the law. Book 2. L., 1973. В частности, Притт пишет об отсутствии необходимого согласования действий между судами Великобритании (P. 18-19), судебными органами Великобритании и доминионов (P. 27-28), комитетами Тайного Совета (P. 51-52), магистратами различных графств (P. 62-64), магистратами и полицией (P. 66-68), палатами Верховного Суда (P. 120).

[103] См., например: *Wengui Han.* The social environment that gives rise to corruption and its control in China // Seventh international anticorruption conference. Beijing, China, October 6-10. 1995. P. 34-35.

[104] См., например: *Wengui Han.* The social environment that gives rise to corruption and its control in China // Seventh international anticorruption conference. Beijing, China, October 6-10. 1995. P. 34-35.

точно автономных управленческих, финансовых и оперативно-служебных задач. Очевидно, что для максимальной реализации их потенциала деятельность их должна быть согласованной, сочетаться по ряду параметров как пространственного, так и временного характера. Такое оптимальное сочетание достигается различными инструментами, самым важным из которых является координация, которая в теории рассматривается как процесс распределения деятельности во времени, обеспечения взаимодействия различных частей организации в интересах выполнения стоящих перед ней задач»[105].

В современных условиях следует выделить оказание взаимной помощи и координационное взаимодействие в обеспечении собственной безопасности правоохранительных органов, что, относится к одной из основных форм координационной практики[106]. Взаимопомощь и взаимодействие правоохранительных органов в данной сфере выступает одним из приоритетных направлений координационной практики[107].

Велико значение координации и в деятельности по борьбе с иными правонарушениями, охране общественного порядка, профилактике правонарушений[108]. К сожалению, в настоящее время координация работы в данной области нередко сводится к формализму, мероприятиям «для галочки»[109], хотя она, бесспорно, имеет важное самостоятельное значение, позволяет существенно улучшить состояние борьбы с преступностью в обществе[110].

Сама судебная система не может существовать без координационной составляющей. Например, в Постановлении Совета

[105] *Алегин А.П.* Координация противодействия правонарушениям и преступлениям в сфере потребительского рынка // Российский следователь, 2007, № 5. - С.27.

[106] См.: *Рябцев В.П., Пашков А.Н.* Концепция обеспечения безопасности органов прокуратуры Российской Федерации. / Организация управления в органах прокуратуры. - М., 1998. - С. С.21-23.

[107] См.: ст.11,15,19 Федерального закона «О безопасности» от 05.03.92. № 2446-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

[108] Объединенными усилиями. Беседа с начальником ГУВД Леноблгорисполкома А.А.Курковым. // Человек и закон. 1985. № 11. - С.32.

[109] См., например: Выписка из протокола № 9 заседания коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.11.2000. «О практике применения Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и мерах по усилению прокурорского надзора за его исполнением». // Бюллетень прокуратуры Ярославской области. 2000. № 22. - С.23.

[110] См.: *Рябцев В.* Координация деятельности - залог успеха в борьбе с преступностью. // Российская юстиция. 1996. № 7. - С.16-17.

судей РФ № 60 от 16.11.2001. «О Концепции информационной политики судебной системы» отмечено: «Координационным центром информационной деятельности в судебной системе является Совет судей Российской Федерации, комиссия Совета судей Российской Федерации по связям с государственными органами, общественными организациями и средствами массовой информации.

Координация названной деятельности предполагает:

- периодическое заслушивание представителей пресс - служб высших судов и Судебного департамента о проводимой работе;
- определение приоритетных задач информационной работы на конкретные периоды времени;
- периодическое вынесение вопросов информационного обеспечения деятельности судебной системы на рассмотрение Совета судей Российской Федерации, принятие соответствующих постановлений;
- рассмотрение и утверждение программ поддержки информационного обеспечения судебной власти;
- организацию и проведение мероприятий по вопросам совершенствования взаимодействия судов и средств массовой информации с привлечением судей, журналистов, представителей юридической общественности и науки;
- оказание помощи пресс-службам судебных органов и Судебного департамента по осуществлению их взаимодействия с председателями судов, судьями и работниками аппаратов судов;
- привлечение к работе (введение в состав) комиссии по связям с государственными органами, общественными организациями и средствами массовой информации представителей пресс-служб судебных органов и Судебного департамента, журналистов, юридической общественности;
- подготовку предложений по совершенствованию правовых механизмов регулирования общественных отношений, возникающих в информационной сфере.

Координация информационной работы в регионах осуществляется советами судей субъектов Российской Федерации»[111].

[111] Российская юстиция, 2002, № 4.

Все вышеизложенное позволяет говорить о тесной взаимосвязи правоприменения и координации, вследствие чего первое может и должно выступать серьезным фактором повышения эффективности последней.

В самом общем виде правоприменительная практика способствует формированию той или иной координационной практики, а также является материалом, почвой для координационного воздействия, что определенным образом трансформирует, приспосабливает координационную практику к специфике и нуждам правоприменителя.

Отсюда мы можем сделать выводы об основных направлениях повышения эффективности координационной практики за счет улучшений в процессе применения правовых норм координационного содержания.

Прежде всего, возникает проблема с разобщенностью органов, осуществляющих координационную деятельность, то есть речь идет о правильном определении координирующим субъектом круга координируемых субъектов, а также иных участников координационного процесса, способствующих его осуществлению.

Еще более актуальной проблемой представляется неопределенность в статусе координирующих субъектов, которая имеет место даже на федеральном уровне.

Так, например, важной координационной структурой является Совет Безопасности РФ. В его полномочия входит: организация и координация разработки общей стратегии в области внутренней, внешней и военной политики, военно-технического сотрудничества и информационной безопасности Российской Федерации; организация подготовки федеральных целевых программ обеспечения безопасности, осуществление контроля за ходом их реализации и другие координационные, организационные и контрольные функции. Однако деятельность Совета Безопасности РФ федеральным законодательством до сих пор не урегулирована, несмотря на то, что в соответствии с п. «ж» ст. 83 Конституции РФ статус Совета Безопасности РФ определяется федеральным законом. Задачи и функции Совета Безопасности РФ определены указа-

[112] Указ Президента РФ от 07.06.2004. № 726 «Об утверждении Положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.06.2004. № 24, Ст. 2392.

ми Президента РФ[112]. В целях повышения роли и конкретизации полномочий этой важнейшей государственной структуры в системе координационных отношений требуется принятие федерального закона «О Сове-те Безопасности Российской Федерации». В нем должны быть регламентированы принципы организации, порядок формирования и механизм реализации полномочий Совета Безопасности РФ, определена его координирующая роль по основным направлениям государственной деятельности.

В рамках проводимой в России административной реформы происходит процесс упорядочения координационных органов. В частности, на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную во исполнение п. 2 Указа Президента РФ от 23.07.2003. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»[113], возложено проведение анализа функций (в том числе на предмет их избыточности и дублирования), осуществляемых как федеральными органами исполнительной власти, так и государственными учреждениями, предприятиями[114].

Тем не менее, подход государства к решению данного вопроса отличается некоторой непоследовательностью.

Так, например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.04.2004. № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации»[115] образовано 5 новых координационных органов и упразднено 146 органов с координационными полномочиями, образованных Правительством России. Между тем, только за период 2004-2008 гг. по подсчетам автора вновь создано 43 комиссии при Правительстве Российской Федерации. Быстрыми темпами происходит образование и иных органов с отдельными координационными полномочиями, что приводит к, своего рода, «административ-

[113] Собрание законодательства Российской Федерации, 28.07.2003, № 30, Ст. 3046.

[114] Постановление Правительства РФ от 31.07.2003. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2003, № 31, Ст. 3150.; Постановление Правительства РФ от 21.05.2004. № 248 «О внесении изменений в положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы» //Собрание законодательства Российской Федерации, 31.05.2004, № 22, Ст. 2179.

[115] Собрание законодательства Российской Федерации, 26.04.2004, № 17, Ст.1658.

ной чехарде», нимало не способствующей нормальным экономико-политическим процессам[116].

По нашему мнению, одно лишь упорядочение координационных структур способно существенно повысить эффективность реализации компетентными органами своих координационных полномочий, стабилизировать координационный государственный механизм в целом. Здесь мы вновь видим, что правоприменительная практика не может оказывать своего позитивного влияния на координационную практику без своей надлежащей законодательной регламентации.

Правоприменительная практика способствует правильному планированию координационных мероприятий. Здесь возможно ее позитивное влияние по меньшей мере в двух аспектах. С одной стороны, правоприменение объективно представляет материал (проблему, вопрос) для обсуждения в рамках форм координационного взаимодействия, с другой - обеспечивает организующее воздействие при планировании и подготовке координационных мероприятий. Велика роль правоприменения и при подготовке координационных мероприятий. Важное значение правприменительной практики для практики координационной выражается и в способствовании определению тех общественных отношений, которые подлежат координации.

Особое значение в координационной деятельности, планировании и целенаправленном осуществлении совместных мероприятий занимает информационно-аналитическое обеспечение этой деятельности. Успех работы во многом зависит от того, насколько она опирается на знание действительного состояния, структуры и динамики общественных отношений, способствующих и препятствующих причин и условий, процессов и явлений, которые происходят в данной сфере. Недаром специалисты в сфере управления отмечают, что координация обеспечивает целостность и устойчивость управления деятельностью, что невозможно как без достоверной информации, так и ее аналитической обработки[117].

Для организации целенаправленной и дифференцированной деятельности необходимо иметь полное и четкое представ-

[116] См., подробнее: Чувиляев П. Реорганизующее начало // Коммерсантъ-Деньги. 2007. № 38. - С. 58-59.

См. подробнее: *Мильнер Б.З.* Теория организации: Учебник. 2-е изд. - М.: ИНФРА-М, 1999. - С. 187.

ление о реальном уровне согласованности, о том, как влияют на состояние согласованности различные социальные и экономические процессы. При этом важно выявить как негативные, так и позитивные факторы, локализующие несогласованность. В этих целях систематически обобщается судебная, следственная, прокурорская и иная правоприменительная практика. Главная задача - на базе исходных материалов получить всестороннюю информацию, которая могла бы служить основой для принятия скоординированных решений. Информационно-аналитическая работа предполагает динамичный сбор, накапливание и анализ информации о состоянии согласованности деятельности компетентных органов в той или иной сфере и прогнозирование тенденций ее развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Примененные в тесной связи между собой общие и частнонаучные методы и приемы исследования проблем эффективности координационной практики позволили, по мнению автора, создать единую концепцию КЮП (КЮТ), к числу основных положений которой относятся следующие.

1. Координация - общенаучная категория, посредством которой достигается позитивный синергетический эффект от согласования различных видов деятельности в сфере управления обществом.

2. КЮП - разновидность юридической практики, направленная на установление наиболее целесообразного соотношения в деятельности субъектов права в целях повышения общей эффективности правового воздействия, взятая в единстве с накопленным социально-правовым опытом.

Подробная характеристика сущностных признаков КЮП впервые позволяет отделить ее от смежных правовых явлений («взаимодействие», «кооперация» и «интеграция»).

3. Функции КЮП - это такие относительно обособленные направления гомогенного (однородного) позитивного (прогрессивного) ее воздействия на субъективную и объективную реальность, в которых конкретизируется ее природа, проявляется динамизм, творчески-преобразующий характер, социально-правовое назначение, место и роль в правовой системе общества, ее направленность на согласование других разновидностей юридической деятельности и повышение общей эффективности правового регулирования в целом.

КЮП - система многофункциональная. Общесоциальные функции КЮП, в том числе, некоторые ранее не изученные в науке, раскрыты в контексте современной кризисной социально-экономической ситуации в стране и в мире в целом. Впервые определены специальные функции КЮП (согласования действий, экономии средств государственного воздействия, обеспечения совместной деятельности и другие).

4. КЮТ - это объективно необходимая, основанная на соответствующих принципах, планах и прогнозах (стратегия) система мыслительных и внешнеактуализированных юридических и фактических действий и операций компетентных и уполномоченных ими органов, связанная с установлением наиболее целесообразного соотношения между различными видами юридической деятельности, в ходе которой наиболее оптимально используются необходимые ресурсы (людские, материальные, финансовые, трудовые и т.п.), средства (техника), приемы, способы, методы и правила (тактика), процессуальные формы (стадии, производства, режимы, иные устойчивые формы координационного регулирования) и конкретные виды контроля и надзора за координационной деятельностью ее участников, в целях получения общественно-полезных результатов.

5. КЮТ - полиструктурное образование. Среди структур КЮТ выделяем: пространственную, временную, стохастическую, психологическую, функциональную, синергетическую, рекурсивную, вертикальную и горизонтальную, главную и вторичную, а также, впервые в науке, социологическую, матричную, проектную, информационную.

Содержание КЮТ в рамках ее логической структуры - совокупность таких ее элементов и характеристик как: субъекты и участники КЮТ, объекты КЮТ, действия и операции субъектов и участников КЮТ, координационная техника, координационная тактика, координационная стратегия, процессуальные формы КЮТ, ресурсообеспеченность КЮТ, контроль и надзор за реализацией КЮТ, эффективность, результативность и качество КЮТ и пути их повышения, условия, показатели и критерии эффективности КЮТ.

6. Эффективность КЮП определена как ее социально-ценное свойство, представляющее собой соотношение затрат на осуществление КЮД и полученного результата, позволяющее своевременно и с наименьшими издержками способствовать установлению наиболее оптимального соотношения между различными видами юридической деятельности. Кроме того, эффективность КЮП имеет культурный, воспитательный и иные позитивные результаты.

В ходе исследования проанализированы и подвергнуты критике свыше 30 позиций ученых-юристов, по-иному определяющие эффективность КЮП. Понятие эффективности КЮП четко отграничено от таких ее характеристик как «оптимальность», «результативность», «качество», «экономичность», «полезность», «пригодность», «ценность».

В определении эффективности КЮП, сконструированном на основе управленческого подхода, основным является принцип наименьших управленческих издержек на единицу результата. Сформулирована математическая формула эффективности КЮП. Предложены (в описательной и графической форме) понятия «точки безубыточности», точки наибольшей эффективности и точки предельной возможной эффективности КЮП.

7. Для исследования эффективности КЮП предложены собственные методология и методика. В работе подробно проанализированы и апробированы на практике следующие группы методов изучения эффективности КЮП: логические методы, психологические методы, методы научной социологии, статистические методы, математические методы измерения и сравнения, метод моделирования, кибернетические методы, социальный эксперимент. Показаны специфика и область применения каждого из методов, их взаимодополнение и взаимопроверка, оценена их достоверность в конкретном случае. Сконструирована стандартная схема этапов исследования. Предложены пути решения проблемы соотношения количественных и качественных показателей эффективности КЮП.

8. В работе подробно исследованы способы позитивного и причины негативного влияния каждого из основных правовых факторов на эффективность КЮП, подвергнуты развернутой критике действующие правовые акты о взаимодействии органов государственной власти на федеральном уровне, сделаны конкретные предложения по оптимизации позитивного влияния на эффективность КЮП.

Сделан вывод о том, что все факторы повышения эффективности КЮП тесно взаимосвязаны и могут привести к положительному результату только при комплексном, взаимоувязанном применении. В противном случае, как мы доказываем в работе, результат может быть даже негативным.

9. Эффективная КЮП не только позволяет более оптимально решать стоящие перед ней и другими разновидностями юридической практики задачи. Она также оказывает огромное позитивное влияние на формирование как индивидуального, так и общего правосознания, повышение качества выполнения правосознанием своих функций, что особенно важно в условиях общемирового системного кризиса. Одновременно КЮП выступает важным фактором формирования правовой культуры, в том числе правовой культуры должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации, что важно во все времена. От ее эффективности опосредованно зависит как полнота реализации индивидами своих прав, так и стабильность и самодостаточность российской государственности в целом.

По результатам произведенного исследования полагаем, что представленная работа имеет не только определенную общетеоретическую ценность, но и вызывает самостоятельный практический интерес.

Данная проблема подлежит дальнейшему научному исследованию.

В частности, необходимо более подробно структурировать опыт КЮД, четко определить содержание принципов КЮТ, разработать практически пригодные математические модели определения эффективности КЮТ, изучить иные, помимо изложенных в работе, факторы, могущие оказать позитивное влияние на совершенствование КЮП (КЮТ).

Приложение

ПРОЕКТ
Федерального закона
«О координации деятельности по борьбе с правонарушениями и преступностью»

Раздел I Основные положения и общие условия координации деятельности по борьбе с правонарушениями и преступностью

Глава 1. Основные положения и общие условия координационного процесса в Российской Федерации

Статья 1. Цели, задачи и функции координационной деятельности по борьбе с правонарушениями и преступностью в Российской Федерации.

1. Настоящий Федеральный закон разработан в целях создания в Российской Федерации эффективной системы противодействия правонарушениям и преступности, а также их предупреждения, пресечения, выявления и раскрытия, осуществления общей и частной превенции, создания обстановки, препятствующей их совершению.

2. Основной задачей координации деятельности по борьбе с правонарушениями и преступностью в Российской Федерации является обеспечение согласованного и эффективного функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, граждан и юридических лиц по противодействию правонарушениям и преступности.

3. Координационная деятельность в сфере борьбы с правонарушениями и преступностью посредством создания регулятивных и охранительных механизмов выполняет организационную, карательную, превентивную, восстановительную, компенсационную, воспитательную, идеологическую и иные функции.

Статья 2. Предмет регулирования и сфера действия настоящего Федерального закона.

1. Настоящим Федеральным законом регулируются отношения, связанные с применением координационного воздействия в сфере деятельности субъектов права по противодействию правонарушениям и преступности.

2. Если споры и разногласия возникли из иных, не указанных в части 1 настоящей статьи, отношений, действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с обеспечением согласования деятельности в таких сферах только в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе.

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) субъекты координационной деятельности - компетентные государственные или иные уполномоченные на то органы (организации и должностные лица), участвующие в процессе установления наиболее целесообразного соотношения в деятельности субъектов права в целях повышения общей эффективности правового воздействия.

2) координирующий субъект - субъект координационной деятельности, обладающий властными полномочиями в отношении координируемых субъектов и участников координационного процесса.

3) полномочия координирующего субъекта - закрепленные нормами права за государственными органами (общественными, коммерческими организациями) права и обязанности, необходимые для осуществления согласования деятельности иных компетентных органов, общественных и коммерческих организаций, собственных территориальных и структурных подразделений. Эти полномочия могут быть надведомственные и внутриведомственные.

4) координационные действия - нацеленные на установление наиболее целесообразного соотношения опосредованной правом трудовой, управленческой, государственно-властной деятельности компетентных органов, влекущие повышение эффективности выполнения данными органами общественных задач и функций, акты субъектов и участников координационной деятельности.

5) координационная операция - совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых, объединенных общей локальной целью.

6) координационная техника - это система общесоциальных, специально-юридических, технических и иных средств и правил применения данных средств, с помощью которой субъекты и участники координационной юридической практики осуществляют действия и операции по установлению наиболее целесообразного соотношения между различными видами юридической деятельности в целях получения общественно-полезных результатов.

7) средства координационной деятельности - это такие предметы, явления или процессы, которые обеспечивают достижение цели координационной деятельности.

8) координационная тактика - система способов применения средств координационной деятельности.

9) координационная стратегия - принципы, цели и результаты, долгосрочные планы, прогнозы, программы, концепции и методы координационной деятельности.

10) устойчивая форма координационного регулирования - часто повторяемая на практике и находящая отражение (закрепление) в правовых актах совокупность последовательно производимых координационных действий и операций, осуществляемых с помощью специфических средств и методов, определенными способами, с предусмотренной формой фиксации результатов их производства, представляющая собой форму координационного регулирования действий субъектов и участников координационной деятельности.

11) ресурсообеспеченность координационной деятельности - совокупность используемых (пригодных к использованию) субъектами и участниками координационной деятельности научных, юридических, финансовых, организационных, трудовых, информационных, технических и любых иных средств (источников, фондов), необходимых для осуществления действий и операций по установлению наиболее целесообразного соотношения между различными видами юридической деятельности в целях получения общественно-полезных результатов.

Статья 4. Принципы и основы координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью.

1. Координация деятельности осуществляется на основе соблюдения законности, демократизма, самостоятельности каждого органа власти в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий, гласности в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне.

2. Координационная деятельность в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью строится на основе следующих принципов и положений:

- властности полномочий координирующего субъекта;
- равенства прав субъектов и участников координационного процесса при обсуждении и принятии координационных решений;
- системности и всесторонности;
- информационного обеспечения координационной деятельности, обеспечения совместной деятельности;
- совместной выработки решений;
- научности координационной деятельности;
- независимости субъектов и участников координационного процесса;
- инициативности субъектов и участников координационного процесса;
- экономии средств государственно-властного воздействия;
- экономичности производства координационных мероприятий;
- оперативности;
- согласования действий;
- общего совместного контроля за исполнением координационного решения;
- исполнимости и конкретности координационных решений;

- ответственности за неисполнение координационных решений и других принципов координационной деятельности.

2. В ходе реализации принципов координационной деятельности, в числе прочего, обеспечиваются: учет особенностей работы по конкретному вопросу, в конкретной сфере; динамичность (подвижность, гибкость и необходимая корректировка в интересах координации); конкретность (четкое формулирование задач и намечаемых действий); реальность планирования, его научность, объективность, адекватность и рациональность; полнота и всесторонность координационного процесса, его непрерывность, последовательность и логичность; свобода доступа к единому информационному полю; демократизм, профессионализм и специализация, доступность, этичность и другие сопутствующие факторы.

Глава 2. Правовые основы для осуществления координационного процесса в Российской Федерации

Статья 5. Законодательство Российской Федерации о координации деятельности.

Законодательство Российской Федерации о координации деятельности включает в себя настоящий Федеральный закон, принятые в его исполнение нормативные правовые акты и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы координационной деятельности.

Статья 6. Полномочия Российской Федерации в координационном процессе.

Органы государственной власти Российской Федерации и их должностные лица вправе издавать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы координационной деятельности подчиненных органов и их должностных лиц, а также регулирующие вопросы координационного взаимодействия собственных территориальных и структурных подразделений и их должностных лиц с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления Российской Федерации, а также их должностными лицами.

Статья 7. Полномочия субъектов Российской Федерации в координационном процессе.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица вправе издавать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы координационной деятельности подчиненных органов и их должностных лиц, а также регулирующие вопросы координационного взаимодействия собственных территориальных и структурных подразделений и их должностных лиц с органами местного самоуправления Российской Федерации и их должностными лицами.

Статья 8. Полномочия органов местного самоуправления Российской Федерации в координационном процессе.

Органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица вправе издавать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы координационной деятельности подчиненных органов и их должностных лиц.

Глава 3. Органы и должностные, осуществляющие координационную деятельность в Российской Федерации

Статья 9. Круг органов и должностных лиц, осуществляющих координационную деятельность в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью.

1. Координационную деятельность в Российской Федерации осуществляют как специально уполномоченные на то законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления Российской Федерации, так и любые иные органы государственной власти Российской Федерации и их должностные лица, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица.

Координационная деятельность является частью их управленческого процесса.

2. Возможно создание постоянных или временных органов, специально уполномоченных на осуществление координационного процесса в качестве основной задачи своей деятельности.

3. Возможно создание постоянных или временных органов, специально уполномоченных на систематизацию коор-

динационных норм и правоположений, их толкование и т.п. в качестве основной задачи своей деятельности.

Статья 10. Участие в координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью правоохранительных органов.

1. Основными участниками координационного процесса в сфере борьбы с правонарушениями и преступностью являются органы внутренних дел Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенные органы Российской Федерации и иные вновь создаваемые постоянные или временные правоохранительные органы.
2. Руководители или представители данных органов в обязательном порядке в силу занятия определенной должности в правоохранительном органе включаются в состав координационных органов соответствующего уровня.
3. Невключение координирующим субъектов указанных в пункте 2 настоящей статьи лиц в состав координационных органов соответствующего уровня должно быть мотивировано в каждом конкретном случае и может быть обжаловано в порядке подчиненности вышестоящему координирующему субъекту, Президенту Российской Федерации или в суд.

Статья 11. Участие в координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью Следственного комитета Российской Федерации.

1. Основным координирующим субъектом в сфере борьбы с правонарушениями и преступностью в Российской Федерации являются органы Следственного комитета Российской Федерации.
2. Указания руководителя Следственного комитета Российской Федерации и руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации по вопросам организации координационного процесса являются обязательными и могут быть обжалованы в порядке подчиненности вышестоящему координирующему субъекту, Президенту Российской Федерации или в суд.

Обжалование не приостанавливает исполнения данных указаний.

Статья 12. Участие в координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации.

1. Участие в координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации является обязательным в пределах задач и функций указанных органов, их полномочий и компетенции, определенных федеральными законами.
2. Руководитель Следственного комитета Российской Федерации и руководители региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации в необходимых случаях вправе привлекать указанные органы к участию в координационном процессе.

Статья 13. Участие в координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью судов и судей Российской Федерации.

1. Участие в координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью судов и судей Российской Федерации является обязательным в пределах задач и функций указанных органов, их полномочий и компетенции, определенных федеральными законами.
2. Руководитель Следственного комитета Российской Федерации и руководители региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации в необходимых случаях вправе привлекать суды (судей) к участию в координационном процессе.
3. Суд (судья) участвуют в координационном процессе лишь в той части, в которой это не противоречит принципу разделения властей и конституционным положениям о судебной системе в Российской Федерации
4. В частности, в силу настоящего Федерального закона суд участвует:

- в анализе практики борьбы с правонарушениями и преступностью;
- в систематизации координационных норм и правоположений, их толковании;

- в обмене информацией по вопросам борьбы с преступностью;
- в проведении совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
- в правовой агитации и пропаганде;
- в повышении квалификации должностных лиц в сфере борьбы с правонарушениями и преступностью, в том числе путем участия в координационных семинарах, конференциях;
- во взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с правонарушениями и преступностью;
- в издании совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;
- в выпуске совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;
- в разработке и утверждении согласованных планов координационной деятельности;
- во взаимном информировании о состоянии преступности и судимости;
- в использование данных судебной статистики и материалов судебной практики при разработке мер по усилению борьбы с преступностью;
- в совместной работе по подготовке законопроектов о борьбе с преступностью;
- в направлении совместных информационных писем, справок, обзоров;
- в подготовке постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.
- в других формах, не нарушающих самостоятельности судебной власти.

Статья 14. Участие в координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью граждан и их объединений (коллективов), юридических лиц.

1. Участие в борьбе с правонарушениями и преступностью является важной обязанностью гражданина Российской Федерации.
2. Руководитель Следственного комитета Российской Федерации и руководители региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации в необходимых случаях вправе привлекать граждан и их объединения (коллективы), а также юридических лиц к участию в координационном процессе.
3. Участие в координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью граждан и их объединений (коллективов), юридических лиц не должно:
   - нарушать их конституционные права и права, установленные федеральным законодательством;
   - подвергать угрозе их жизнь и здоровье, жизнь и здоровье их близких, а также их имущество.
4. Запрещается подмена правоохранительной деятельности специально на то уполномоченных органов соответствующей деятельностью граждан и их объединений (коллективов), юридических лиц.
5. Участие в координационной деятельности в Российской Федерации по борьбе с правонарушениями и преступностью граждан и их объединений (коллективов), юридических лиц должно поощряться мерами государственного стимулирования (поддержки), в том числе, в части установления специальных льгот, снижения налогового бремени, единовременного или постоянного материального поощрения.

Статья 15. Создание органов, осуществляющих координационную деятельность.

1. Органы государственной власти Российской Федерации и их должностные лица, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица вправе создавать собственные органы, осуществляющие координационную деятельность, но лишь во исполнение возложенных на них законом обязанностей, реализации общественно-значимых задач и целей.

2. Органы государственной власти Российской Федерации и их должностные лица, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица вправе создавать собственные вспомогательные структурные подразделения, способствующие участию данного органа (должностного лица) в координационном процессе.

Раздел II Основные положения о порядке участия в координационном процессе

Глава 4. Основные права и обязанности участников координационного процесса

Статья 16. Права и обязанности субъектов и участников координационной деятельности.

1. Координирующие субъекты вправе и обязаны в целях реализации возложенных на них общих полномочий:
- инициировать координационный процессе;
- осуществлять руководство координационным процессом;
- контролировать исполнение координируемыми субъектами и участниками координационного процесса согласованных решений;
- ставить вопрос и привлекать к ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) координационных решений.

2. Координируемые субъекты вправе и обязаны в целях реализации возложенных на них общих полномочий:
- принимать участие в координационном процессе, разработке и принятии согласованных решений, на основе принципа равенства субъектов и участников координационного процесса;
- подчиняться основанным на законе требованиям координирующего субъекта;
- предоставлять координирующему субъекту возможность контроля за исполнением ими координационных решений.

3. Участники координационной деятельности вправе и обязаны в целях реализации возложенных на них общих полномочий:

- участвовать в координационном процессе, а, в случае их привлечения к этому - и в разработке и принятии согласованных решений;
- имеют право совещательного голоса при разработке и принятии согласованных решений, контроле за их исполнением.

Статья 17. Общие обязанности субъектов и участников координационного процесса.

Субъекты и участники координационного процесса в пределах своей компетенции и во исполнение возложенных на них законом задач обязаны:
- обеспечить необходимые организационные, юридические, материальные, технические, трудовые и любые иные требуемые ресурсы для собственного участия в координационном процессе;
- активно участвовать в координационном процессе и выработке согласованных решений;
- неукоснительно исполнять принятые координационные решения;
- обеспечивать контроль за исполнением подчиненными работниками координационных решений;
- обобщать и анализировать опыт координационной деятельности.

Глава 5. Общий порядок осуществления координационного процесса в Российской Федерации.

Статья 18. Основные положения о порядке осуществления координационного процесса в Российской Федерации.

Координационный процесс в Российской Федерации, как правило, осуществляется в следующем порядке:
- формирование стратегии координационной деятельности;
- непосредственная реализация координационных полномочий;
- выработка координационного решения;
- исполнение координационного решения;
- контроль и надзор за исполнением координационного решения.

Статья 19. Формирование стратегии координационной деятельности.

Стратегия координационной деятельности государственно-властных субъектов права формируется с соблюдением указанных в части 1 статьи 4 настоящего Федерального закона принципов в следующей последовательности:

- прогнозирование ситуации;
- постановка общих стратегических и конкретных тактических целей;
- планирование конкретных путей достижения целей;
- программирование координационной деятельности, выработка и подбор методов и концепций.

Статья 20. Реализация координационных полномочий.

Реализация координационных полномочий заключается в выборе и проведении (осуществлении) конкретной формы координационного регулирования или комплекса форм.

Статья 21. Выработка и принятие координационного решения.

1. Все субъекты координационной деятельности участвуют в выработке и принятии согласованного решения на равной основе.
2. Решение, как правило, изготавливается в письменной форме.
3. Решение принимается простым большинством голосов. В случае равенства голосов решающим считается голос представителя координирующего субъекта.

Статья 22. Исполнение координационного решения.

1. Согласованное координационное решение исполняется, как правило, добровольно.
2. В случае неисполнения (ненадлежащего либо несвоевременного исполнения) координационного решения, орган или должностное лицо, допустившее указанное, может быть принуждено к его исполнению, а также привлечено к юридической ответственности в этой связи.
3. Как правило, в решении предусматриваются контрольные сроки и формы проверки факта его исполнения.

Статья 23. Контроль и надзор за исполнением координационного решения.

1. Контроль и надзор за исполнением координационного решения осуществляется всеми субъектами координационного процесса совместно.
2. Ведущая роль в осуществлении контроля (надзора) за исполнением координационного решения, оценке его исполнения принадлежит координирующему субъекту.

Статья 24. Обжалование координационных решений.

1. Координируемый субъект не вправе без соответствующей мотивации, доведенной до сведения всех иных субъектов координационной деятельности в письменной форме, отказываться от исполнения согласованного решения.

Неправомерное возложение несвойственных для данного координируемого субъекта - органа (должностного лица) - обязанностей по исполнению координационного решения, не вытекающих из его статуса и компетенции, может быть обжаловано вышестоящему для координирующего субъекта органу власти (должностному лицу), либо в судебном порядке, что не приостанавливает, без отдельного на то указания, реализацию им согласованного решения.

2. Координирующий субъект вправе не исполнять неправомерно возложенные и несвойственные для данного органа (должностного лица) обязанности, предусмотренные координационным решением, не вытекающие из его статуса и компетенции, однако такое неисполнение должно быть мотивировано и в письменной форме доведено до сведения всех иных субъектов координационной деятельности.

Неисполнение им такого рода положений координационного решения может быть обжаловано заинтересованным координируемым субъектом вышестоящему для координирующего субъекта органу власти (должностному лицу), либо в судебном порядке.

Раздел III Формы координационной деятельности

Глава 6. Общие положения о формах осуществления координационной деятельности

Статья 25. Требования к формам координационной деятельности.

1. Координационная деятельность в Российской Федерации осуществляется в особых процессуально-организационных формах, включающих в себя, при необходимости, процессуальные стадии, производства, режимы, иные устойчивые формы координационного регулирования.

2. Возможно применение в одном координационном процессе совокупности (системы) отдельных процессуально-организационных форм.

Статья 26. Основные устойчивые формы координационного регулирования в Российской Федерации.

К основным устойчивым формам координационного регулирования в Российской Федерации относятся:

- комиссии, советы, комитеты, коллегии и т.п.;
- координационные, межведомственные и внутриведомственные оперативные совещания;
- координационный семинар;
- совместные группы (бригады);
- сверка материалов;
- обмен опытом;
- текущий информационный обмен;
- создание единых баз и банков данных;
- разработка совместных программ;
- совместное обследование (мониторинг);
- комплексные межведомственные проверки;
- совместные планы деятельности;
- межведомственные акции (операции) и т.п.

Статья 27. Соотношение и значимость устойчивых форм координационного регулирования.

1. Ни одна устойчивая форма координационного регулирования не имеет заранее установленной значимости относительно других.

2. Исходя из конкретной ситуации, возможна взаимозаменяемость устойчивых форм координационного регулирования, а также их комплексное использование.

Глава 7. Координационное совещание

Статья 28. Общее понятие о координационном совещании.

1. В целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов Руководитель Следственного комитета Российской Федерации (руководители региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации) созывают координационные совещания.

2. В состав координационного совещания входят Руководитель Следственного комитета Российской Федерации, а, на своем уровне, - руководители региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации (председатель совещания) и руководители соответствующих правоохранительных органов или исполняющие их обязанности (члены совещания).

3. Совещание созывается председателем по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, а также по инициативе одного из членов координационного совещания.

4. На координационные совещания могут быть приглашены другие должностные лица правоохранительных органов, руководители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их подразделений, органов местного самоуправления, органов военного управления, общественных объединений, научные и педагогические работники, представители средств массовой информации. Согласованное решение об их участии принимается членами координационного совещания.

5. Для подготовки вопросов, рассматриваемых на координационном совещании, и участия в его работе могут привлекаться представители органов контроля и других государственных органов.

6. Члены координационного совещания при обсуждении вопросов пользуются равными правами.

7. На заседании координационного совещания обязательно ведение протокола, который подписывается Председателем и Секретерам координационного совещания.

Статья 29. Решение координационного совещания.

1. Решение координационного совещания оформляется в письменной форме и считается принятым, если оно одобрено руководителями правоохранительных органов, на которых возлагается его выполнение.

2. Руководители правоохранительных органов во исполнение решений координационного совещания издают приказы, указания, распоряжения и принимают соответствующие организационно-распорядительные меры. Если в реализации решения участвует несколько правоохранительных органов, организационное обеспечение возлагается на орган, указанный в решении первым.

3. Решения координационного совещания подписывают его председатель и руководители тех правоохранительных органов, на которые возложено его выполнение, а протоколы координационного совещания - его председатель.

4. Руководители правоохранительных органов - члены координационного совещания обеспечивают выполнение принятых решений в части, относящейся к ведению и компетенции возглавляемых ими органов.

Статья 30. Полномочия Председателя и членов координационного совещания.

1. Председатель координационного совещания:

- созывает координационное совещание;
- истребует информацию, необходимую для организации координационной деятельности;
- организует рабочие группы из представителей правоохранительных органов;
- назначает из числа работников прокуратуры ответственного секретаря координационного совещания, который возглавляет секретариат координационного совещания.

2. Члены координационного совещания:

- вносят предложения по вопросам, относящимся к координационной деятельности, с обоснованием необходимости их рассмотрения, путей и способов решения;
- вносят в согласованном порядке проекты документов, иные материалы, требующие обсуждения и принятия решения;
- участвуют в обсуждении и выработке решений по вопросам, вынесенным на рассмотрение;
- определяют участников рабочих групп;
- вносят предложения об оценке эффективности принятых совместных решений и мер по их реализации.

Статья 31. Организационное и аналитическое обеспечение деятельности координационного совещания.

1. В целях подготовки материалов и проектов документов по конкретным вопросам, вынесенным на рассмотрение координационного совещания, сбора и направления необходимой в связи с этим информации в различные государственные органы и осуществления взаимодействия со средствами массовой информации организуются рабочие группы.

2. Секретариат координационного совещания формируется из представителей всех правоохранительных органов.

3. Секретариат координационного совещания:

- проводит текущую организационную работу;
- ведет документацию координационного совещания с соблюдением требований секретного делопроизводства;
- извещает членов координационного совещания и приглашенных на него лиц о повестке дня совещания с приложением проектов документов, подлежащих обсуждению, и других материалов;
- организует подготовку и внесение предложений правоохранительных органов по плану работы координационного совещания;
- формирует проекты планов работы и представляет их на рассмотрение руководителям правоохранительных органов;
- анализирует ход выполнения планов и решений координационного совещания, о результатах информирует его председателя;
- выполняет иные поручения председателя координационного совещания.

4. Проекты документов по вопросу, рассматриваемому на координационном совещании, готовит правоохранительный орган, которым в инициативном порядке внесено предложение о его рассмотрении, либо созданная для этих целей рабочая группа из представителей соответствующих правоохранительных органов.

Глава 8. Оперативное совещание

Статья 32. Общее понятие об оперативном совещании.

1. Оперативное совещание может являться постоянно действующим или временно созданным органом для решения конкретного вопроса.

2. В оперативном совещании не обязательно участие правоохранительных органов.

3. Руководство деятельностью оперативного совещания осуществляет Руководитель Следственного комитета Российской Федерации (руководители региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации).

4. Заседания оперативного совещания проводятся по мере необходимости.

5. В работе оперативного совещания могут на условиях равноправия принимать участие подчиненные работники членов оперативного совещания.

Статья 33. Полномочия Председателя и членов оперативного совещания.

Полномочия Председателя и членов оперативного совещания аналогичны полномочиям Председателя и членов координационного совещания, указанным в статье 30 настоящего Федерального закона.

Статья 34. Организационное и аналитическое обеспечение деятельности оперативного совещания.

1. Деятельность оперативного совещания осуществляется в упрощенной форме.

2. Секретариат оперативного совещания может быть создан в случае необходимости, что должно быть обосновано сложностью, комплексностью и значимостью вопроса.

3. В остальном организационное и аналитическое обеспечение деятельности оперативного совещания аналогично организационному и аналитическому обеспечению деятельности координационного совещания, определенному в статье 31 настоящего Федерального закона.

Глава 9. Комиссии, комитеты и иные постоянно действующие координационные органы

Статья 35. Общие положения о создании и деятельности комиссий, комитетов и иных постоянно действующих координационных органов.

1. Комиссии, комитеты и иные постоянно действующие координационные органы, как правило, создаются на длительный срок и действуют на постоянной основе.

2. Возможно создание данных органов как на межведомственной, так и на внутриведомственной основе и подчиненности.

3. Запрещается создание более чем одного такого органа на соответствующем уровне по конкретному вопросу.

Статья 36. Комиссии, комитеты и иные постоянно действующие координационные органы, созданные на межведомственной основе.

В отношении создания и деятельности комиссий, комитетов и иных постоянно действующих координационных органов, созданных на межведомственной основе, применяются по аналогии правила, установленные главой 8 настоящего Федерального закона для оперативных совещаний.

Статья 37. Комиссии, комитеты и иные постоянно действующие координационные органы, созданные на внутриведомственной основе.

Деятельность комиссий, комитетов и иных постоянно действующих координационных органов, созданных на ведомственной основе, регулируется правовыми актами данного ведомства.

Статья 38. Организационное и аналитическое обеспечение деятельности комиссий, комитетов и иных постоянно действующих координационных органов, финансирование их деятельности.

Организационное и аналитическое обеспечение деятельности комиссий, комитетов и иных постоянно действующих координационных органов, финансирование их деятельности осуществляется за счет средств соответствующего бюджета.

Глава 10. Следственно-оперативные группы (бригады)

Статья 39. Основные положения о следственно-оперативных группах (бригадах).

1. Следственно-оперативные группы (бригады) создаются в целях своевременного выявления и раскрытия, качественного и эффективного расследования преступлений.

2. Настоящим Федеральным законом и принятыми в его исполнение правовыми актами регулируются организационные вопросы создания, функционирования и прекращения деятельности следственно-оперативных групп (бригад).

3. Процессуальные вопросы создания, функционирования и прекращения деятельности следственно-оперативных групп (бригад) регулируются уголовно-процессуальным законодательством.

4. Основная задача следственно-оперативных групп (бригад) - координация деятельности следственных работников и оперативных служб.

5. Структура и подчиненность следственно-оперативных групп (бригад), их ведомственный состав и направления деятельности определяются специализацией данной следственно-оперативной группы бригады.

6. Следственно-оперативные группы (бригады) могут быть временными (по расследованию конкретного преступления или группы взаимосвязанных преступлений) или постоянно-действующими.

Статья 40. Создание следственно-оперативной группы (бригады).

1. Следственно-оперативная группа (бригада) создается на основании решения Руководителя Следственного комитета Российской Федерации, на своем уровне - руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации - и (или) совместного решения руководителей правоохранительных органов соответствующего уровня.

2. В решении о создании следственно-оперативной группы (бригады) или в положении, регламентирующем ее деятельность, обязательному отражению подлежат вопросы организационно-тактического порядка (порядок встреч участников группы, порядок обмена информацией, совместная разработка версий и определение круга вопросов по их проверке следственными действиями и оперативно-розыскным путем), а в отношении постоянно-действующих следственно оперативных групп (бригад) также вопросы материально-технических условий деятельности группы, мер поощрения, обучение следователей и работников оперативных служб, методической работы,

контроля за деятельностью постоянно действующих следственно-оперативных групп (бригад).

3. В рамках постоянно-действующих следственно оперативных групп (бригад) может быть создана аналитическая подгруппа.

Статья 41. Иные вопросы деятельности следственно-оперативных групп (бригад).

Иные вопросы деятельности следственно-оперативных групп (бригад) будут урегулированы Положением о совместных следственно-оперативных группах (бригадах) Следственного комитета РФ, внутренних дел, безопасности и налоговой полиции для пресечения и расследования деятельности организованных преступных групп, утвержденным совместным приказом глав указанных ведомств, а также иными нормативно-правовыми актами межведомственного и внутриведомственного характера, действующими в части, не противоречащей положениям настоящего Федерального закона.

Глава 11 Межведомственные проверки и акции

Статья 42. Общие положения о межведомственных проверках и акциях.

1. В целях большей эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных и контролирующих органов в сфере борьбы с правонарушениями и преступностью возможна организация:

- комплексных межведомственных проверок;
- разработка совместных планов деятельности;
- межведомственных акций (операций) и т.п.

2. Потенциально заинтересованные в участии в мероприятиях, указанных в пункте 1 настоящей статьи, органы власти и их должностные лица вправе участвовать или воздержаться от участия в данных мероприятиях, если иное не предусмотрено законом. По требованию Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации) данное участие обязательно.

3. Потенциально заинтересованные в участии в мероприятиях, указанных в пункте 1 настоящей статьи, органы власти и

их должностные лица вправе самостоятельно определять формы и методы своего участия в данных мероприятиях при отсутствии на то требований закона или указаний Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации).

Статья 43. Комплексные межведомственные проверки.

1. Комплексные межведомственные проверки могут осуществляться лишь при объективной необходимости участия в них приглашенных лиц (их представителей).
2. Привлечение к проверке, осуществляемой одним органом, специалистов другого органа не приравнивается к комплексной проверке.
3. Комплексные межведомственные проверки могут осуществляться лишь с соблюдением требований об экономии мер государственно-властного воздействия.
4. Финансовое обеспечение участия в комплексной межведомственной проверке осуществляется за счет бюджета, из которого производится финансирование деятельности соответствующего органа (должностного лица).

Статья 44. Разработка совместных планов деятельности.

1. Разработка совместных планов деятельности заключается в выработке совместных концепций, стратегическом и тактическом планировании, программировании.
2. Привлеченные к участию в разработке совместных планов деятельности указанием Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации) органы и их должностные лица не вправе уклониться от такого участия.

Статья 45. Межведомственные акции (операции).

1. Межведомственные акции (операции) осуществляются лишь по согласию заинтересованных в них лиц. Участие в данных мероприятиях по требованию Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации) обязательно.

2. Участие в осуществлении межведомственной акции (операции) не влияет на ведомственную подчиненность органов и должностных лиц, принявших в ней участие.

Глава 12. Сверка материалов

Статья 46. Общее понятие о сверке материалов.

1. Сверка материалов, направленных из контролирующих органов в правоохранительные органы, осуществляется в целях недопущения принятия по материалам незаконных решений, устранения возможности для их несвоевременного или некачественного разрешения, синтеза и анализа информации по конкретной проблематике, дальнейшего планирования и программирования правоохранительной деятельности.
2. Сверка материалов, направленных из контролирующих органов в правоохранительные органы, организуется Следственным комитетом Российской Федерации.

Статья 47. Порядок осуществления сверки материалов.

1. Участие в сверке материалов по требованию Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации) обязательно.
2. Конкретные сроки сверки материалов устанавливаются Руководителем Следственного комитета Российской Федерации (руководителями региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации), но не могут быть чаще одного раза в месяц и реже одного раза в полугодие.

Статья 48. Правовое регулирование вопросов сверки материалов.

Правовое регулирование вопросов сверки материалов осуществляется совместными решениями Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации) и контролирующих органов, о чем в каждом случае издается нормативный правовой акт.

Глава 13. Информационный обмен

Статья 49. Общие положения об обмене информацией.

1. Обмен информацией возможен в двух формах:
- текущий информационный обмен;
- создание и ведение единых баз и банков данных.

2. Текущий информационный обмен регламентируется совместным решением органов, его осуществляющих.

3. Создание и ведение единых баз и банков данных осуществляется по согласованию или требованию Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации) и оформляется совместным решением Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации), органа, обслуживающего банк данных, органов, представляющих информацию в банк данных, органов, пользующихся информацией из банка данных.

Статья 50. Пользование информацией из банка (базы) данных.

1. Следственный комитет Российской Федерации (его территориальные органы) или органы, представляющие информацию в единый банк (базу) данных не могут быть ограничены в пользовании ею.

2. Иные органы (конкретные должностные лица) допускаются к пользованию банком данных исключительно с согласия Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации).

Статья 51. Защита информации, содержащейся в банке (базе) данных.

1. Все лица, участвующие в пользовании единым банком (базой) данных, в процессе предоставления или получения информации должны соблюдать положения о государственной тайне.

2. Непосредственную защиту информации, содержащейся в едином банке (базе) данных, осуществляет орган, ответственный за его ведение.

Статья 52. Финансирование мероприятий, связанных с информационным обменом.

1. Отдельного финансирования мероприятий, связанных с текущим информационным обменом, не предусматривается.

2. Финансирование мероприятий, связанных с предоставлением информации в банк данных или пользованием информации из банка данных, осуществляется за счет средств, выделяемых на содержание конкретного органа - участника информационного обмена.

3. Финансирование мероприятий, связанных с созданием и ведением банка (базы) данных осуществляется за счет средств соответствующего бюджета.

Глава 14. Координационные семинары и иные формы выработки согласованной антикриминальной политики и стратегии, правовой агитации и пропаганды, мониторинга и планирования, повышения квалификации должностных лиц, участвующих в сфере борьбы с правонарушениями и преступностью

Статья 53. Общие положения об иных формах координационного регулирования.

1. Исходя из конкретных условий возможна организация координационных семинаров и иных форм выработки согласованной антикриминальной политики и стратегии, обмена опытом, правовой агитации и пропаганды, мониторинга и планирования, повышения квалификации должностных лиц, участвующих в сфере борьбы с правонарушениями и преступностью.

2. Участие в данных мероприятиях является добровольным, а по требованию Руководителя Следственного комитета Российской Федерации (руководителей региональных управлений Следственного комитета Российской Федерации) - обязательным.

Статья 54. Финансирование участия в иных формах координационного регулирования.

1. Финансирование участия в иных формах координационного регулирования осуществляется за счет средств, выделяемых на обеспечение деятельности государственных органов, а, при необходимости - за счет средств соответствующего бюджета.

2. Негосударственным органам, а также гражданам и организациям возможна компенсация затрат на участие в данных формах координационного регулирования.

Раздел IV Ответственность органов и должностных лиц в сфере координационной практики

Глава 15. Общие положения об ответственности в сфере координационной практики

Статья 55. Виды ответственности в сфере координационной практики.

1. Законом предусматривается ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение согласованных решений, уклонение от участия в координационном процессе, непредоставление информации для организации координационного процесса и по другим основаниям.

2. Законом и нормативными правовыми актами соответственно уровню может быть установлена уголовная, административная и дисциплинарная ответственность в сфере координационной практики

Глава 16. Координационное правонарушение

Статья 56. Субъект координационного правонарушения.

Субъектом координационного правонарушения являются орган или должностное лицо, не исполняющее возложенных на него законом или координационным решением обязанностей в координационном процессе.

Статья 57. Объект координационного правонарушения.

Объектом координационного правонарушения являются требования согласованного координационного решения.

Статья 58. Объективная сторона координационного правонарушения.

1. Объективная сторона координационного правонарушения выражается:

- в неисполнении (ненадлежащем или несвоевременном, ином порочном исполнении) согласованного координационного решения;

- в уклонении от участия в координационном процессе;
- в воспрепятствовании осуществлению координационного процесса, в том числе в форме непредоставления информации, необходимой для организации координационного мероприятия, либо координационного процесса в целом.

2. Объективная сторона координационного правонарушения возможна как в форме действия, так и бездействия.

Статья 59. Субъективная сторона координационного правонарушения.

Субъективная сторона координационного правонарушения может выражаться в умысле или неосторожности.

Раздел V Особенности осуществления координационных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами, органами местного самоуправления Российской Федерации и их должностными лицами

Заключительные и переходные положения.

Глава 17. Особенности осуществления координационных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами, органами местного самоуправления Российской Федерации и их должностными лицами

Статья 60. Самостоятельность в реализации координационных полномочий.

В пределах своей компетенции, определенными Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований органы государственной власти Российской Федерации и их должностные лица, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица самостоятельны в осуществлении и реализации собственных координационных полномочий в той мере, в которой это не противоречит требованиям настоящего Федерального закона и иному федеральному законодательству о координационной деятельности.

Статья 61. Полномочия в сфере установления и реализации форм координационного регулирования.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица вправе создавать и реализовывать иные формы координационного регулирования, не указанные в настоящем Федеральном законе и федеральном законодательстве о координационной деятельности в целом, но лишь в отношении субъектов, полномочия по координации деятельности которых на них прямо возложены законом.

Статья 62. Полномочия в сфере установления и реализации форм контроля за исполнением координационных решений.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица вправе создавать и реализовывать формы контроля за исполнением координационных решений, не указанные в настоящем Федеральном законе и федеральном законодательстве о координационной деятельности в целом, но лишь в отношении субъектов, полномочия по координации деятельности которых на них прямо возложены законом.

Статья 63. Полномочия в сфере установления и реализации ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) координационных решений.

1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица вправе устанавливать дополнительную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение координационных решений, но лишь в пределах, установленных федеральным законом.

2. Указанными в части 1 настоящей статьи субъектами может быть установлена дополнительная административная ответственность в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением координационных решений, не предусмотренная

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениям и настоящим Федеральным законом.

3. Указанными в части 1 настоящей статьи субъектами могут быть установлены основания для привлечения к дисциплинарной ответственности подчиненных должностных лиц в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением координационных решений.

Глава 18. Заключительные и переходные положения

Статья 64. Контроль и надзор за исполнением требований настоящего Федерального закона.

1. Контроль за исполнением требований настоящего Федерального закона осуществляют органы государственной власти Российской Федерации и их должностные лица, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица в пределах их компетенции.

2. Надзор за исполнением требований настоящего Федерального закона осуществляют Следственный комитет Российской Федерации (его территориальные органы) и органы прокуратуры Российской Федерации.

Статья 65. Заключительные положения.

Рекомендовать Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностным лицам, органам местного самоуправления Российской Федерации и их должностным лицам в течение года с момента вступления настоящего Федерального закона в силу:

- привести свои правовые акты в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона;
- разработать собственные нормативные правовые акты, направленные на реализацию положений настоящего Федерального закона;
- обеспечить ресурсы для исполнения требований настоящего Федерального закона и принятых во исполнение его положений нормативных правовых актов;

- упорядочить деятельность собственных координационных органов;

- при организации аттестования или иной проверки на соответствие занимаемой должности подчиненных должностных лиц в обязательном порядке учитывать результативность и эффективность их участия в координационном процессе.

Статья 34. Дополнить Уголовный Кодекс Российской Федерации статьей 286.2. следующего содержания:

«Статья 286.2. Неисполнение обязанностей в сфере координационной деятельности.

1. Умышленное неисполнение или ненадлежащее (в том числе, несвоевременное) исполнение должностным лицом органа государственной власти Российской Федерации, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления Российской Федерации требований основанного на законе согласованного координационного решения, причинившее существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, - наказывается арестом на срок до шести месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, совершенное группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, а равно повлекшее тяжкие последствия, - наказывается лишением свободы на срок до пяти лет».

Статья 66. Дополнить Кодекс Российской Федерации статьей 19.5.1. следующего содержания:

«Статья 19.5.1. Неисполнение обязанностей в сфере координационной деятельности.

Неисполнение или ненадлежащее (в том числе, несвоевременное) исполнение должностным лицом органа государственной власти Российской Федерации, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления Российской Федерации требований основанного на законе согласованного координационного решения,

а равно уклонение от участия в координационном процессе, либо воспрепятствование осуществлению координационного процесса, в том числе путем непредоставления необходимой информации - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей».

Статья 67. Вступление в силу настоящего Федерального закона.

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2013 года.

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль
«_____» _____ 2012 года
№ _____-ФЗ

Научно-популярное издание

МАКАРОВ Игорь Игоревич
МАКСУРОВ Алексей Анатольевич

КООРДИНАЦИЯ В ПРАВЕ

Монография

Подписано в печать
Формат 60x90/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Ньютон.
Заказ 1069. Тираж 50 экз.

Отпечатано в ООО «С-Принт»
150049, Ярославль, ул. Лисицина, 5