

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

УДК 343.1

**Координационная юридическая технология
в Соединенном Королевстве
(на примере отдельных регионов)***А. А. Максуров*Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова,
Российская Федерация, 150000, Ярославль, ул. Советская, 14

Для цитирования: Максуров, Алексей А. 2018. «Координационная юридическая технология в Соединенном Королевстве (на примере отдельных регионов)». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 278–290. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.301>

В статье рассматриваются проблемы закрепления координационных норм в законодательстве Соединенного Королевства на примере Шотландии. Материал представляет интерес, так как в нем представлен позитивный зарубежный опыт, а также намечены возможности использования этого опыта в России; именно отсутствие должной координации в отечественном праве делает работу актуальной. Цель и задачи исследования — установить уровень координационной юридической технологии в Шотландии и определить то, что применимо в российском праве. По мнению автора, в законодательстве Шотландии содержатся координационные нормы и элементы координационной доктрины, которые могут быть интересными и для отечественного права. В частности, зарубежный опыт будет полезен в части применения особенностей зарубежной доктрины координации в отношении судов и судей. Целесообразно использовать подход западного законодателя к вопросам конструирования правил о юридической ответственности за неисполнение координационных норм или решений. Это потребует обязательного описания отдельных признаков, входящих в предмет доказывания по данным делам, в том числе с позиций их процессуальной фиксации. Вслед за западными юристами нужно прийти к пониманию того, что нормативное регулирование вопросов координации на общенациональном уровне не должно оканчиваться лишь принятием общего закона о координации и соответствующими изменениями в иных правовых актах. Объективно нужны отраслевые законы о координации, где общие координационные нормы будут конкретизированы. Можно поучиться тому, как западные юристы обозначают права и обязанности субъектов и участников координационного процесса в целом и его различных стадий. На основе имеющихся примеров стоит предусмотреть гарантии для реализации прав. Скорее всего, потребуется и описание

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2018

обязательных стадий координационного процесса, наиболее распространенных форм координационного взаимодействия, средств и способов координационной деятельности, способов фиксации результатов координационной деятельности, способов и параметров их оценки.

Ключевые слова: координация, конституционные нормы, международное сотрудничество, информация, согласование, полномочия.

1. Введение. Проблематика обеспечения межведомственного взаимодействия и координации органов государственной власти между собой и с любыми иными субъектами права при противодействии внутренним и внешним угрозам безопасности сегодня особо актуальна и значима. Координация выступает здесь как наиболее важная и совершенная форма межведомственного и межсубъектного сотрудничества. Мы полагаем, что это скрытый резерв системы, за счет которого деятельность органов государства в данном направлении может стать более эффективной.

«Координация» сегодня — модное юридико-государственное понятие. Если обратиться к интернет-поисковику *Google*, мы увидим, что слово «координация» встречается в сети не менее чем в 6,3 млн случаев, а *coordination* — 172 млн раз. 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.

Полагаем, что в указанной части вполне возможно использовать зарубежный опыт, например опыт применения координационной юридической технологии в указанной сфере в странах Европы, в частности в конституционных нормах.

При рассмотрении специфики и проблем координационного регулирования в Великобритании (а указанное характерно и для всех бывших членов британского доминиона) нельзя обойти стороной крайне жесткую связь координационных норм стран Британского Содружества с достижениями управленческих теорий в сфере координации. Обратим внимание на то, что 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, т. е. элементов экономической тактики структуры, но и как способ реализации стратегии, в том числе на макроэкономическом уровне.

Так, исследования убедительно доказывают, что координационные способы воздействия могут существенно способствовать повышению эффективности деятельности ряда городских служб (в качестве примеров приводят полицию, пожарную службу, городское строительство и общественный транспорт). Финансисты пишут о необходимости четкой координации перемещения денежных ресурсов во времени и пространстве как свойстве эффективной финансовой системы. Специалисты в области конкурентной борьбы прямо называют координацию действий и связей в качестве важнейшего фактора конкурентоспособности компании. Обязательно присутствие координации в маркетинговом комплексе.

Ограниченные объемом настоящей работы, мы остановимся на Шотландии как части Соединенного Королевства, поскольку именно законодательство Шотландии достаточно редко исследуется отечественными специалистами в области сравнительного правоведения.

2. Основное исследование. К сожалению, нами не обнаружено координационных норм в конституционных актах Шотландии. Есть лишь положения в виде нечетких деклараций без указания на порядок их применения. Неудивительно и то, что и научная доктрина о координации в Шотландии совсем не развита: при отсутствии значимого первичного материала для научных изысканий — нормативных актов конституционного уровня — полноценными исследованиями заниматься не просто.

Вместе с тем законодательство Шотландии обычно лишь констатирует необходимость в координации. Конкретные координационные нормы, как правило, содержатся лишь в подзаконных актах правительства Шотландии, что, разумеется, является серьезным недостатком координационного регулирования. Правда, существуют и приятные исключения из этого правила.

Например, *The Community Empowerment (Scotland) Act 2015* г. предусматривает механизмы координации органов государственной власти и местных общин, исходя именно из потребностей местного населения, что выражается в обмене мнениями, совместном планировании с учетом местных нужд и т. п.¹

Распространена и практика создания групп координации по отдельным государственно-правовым проектам: «MSS-совет сам состоит из членов и представителей комитетов, рабочих групп и межсессионной корреспондентской группы, решающей вопросы координации»².

Другим важным недостатком следует признать то, что координационным регулированием охвачено крайне мало сфер общественной жизни. В основном речь идет о координации в сфере деятельности местных органов власти, образования и здравоохранения, защиты природных ресурсов, деятельности полиции и иных сферах.

Между тем координационное правовое регулирование в Шотландии помимо недостатков имеет и значительные положительные моменты, что позволяет говорить о большой эффективности координационных норм, под которой мы понимаем целую совокупность требований, таких как понимание значимости координации органами власти и их должностными лицами, достижение наибольшей результативности при наибольшей оптимальности применения ресурсов, наконец, наилучшее соотношение между затратами и выгодами, что как раз и наблюдается в Шотландии, где затраты на координацию относительно небольшие, а выгода от нее, как признают сами должностные лица государственных органов власти и местных общин, значительна.

Прежде всего, важность координации понимают представители правительства Шотландии, постоянно подчеркивая и обсуждая ее в своих публичных выступлениях, в деятельности комитетов и комиссий парламента Шотландии и других коллегиальных органов власти.

Например, согласно *Report Coordination Commission CGA* Антонис Кастриссианакис (*Antonis Kastrissianakis, European Commission*) заявил: «Для того чтобы показать, как мы далеко продвинулись, я должен показать историю наших достижений

¹ Scottish Government. “The Community Empowerment (Scotland) Act 2015”. Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Topics/Government/PublicServiceReform/CP>.

² Scottish Government. “Environment Representation”. Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Topics/marine/Publications/supporting/MSSAnnRev/MSSReview 2015-16/Environment>.

при открытом применении метода межведомственной координации, в том числе в сфере занятости населения... При этом координация является не только частью национальной стратегии занятости, но и составляющей новаторского метода формирования политики Европейского союза, который и стал инициатором применения метода координации. Этот процесс начался по итогам саммита в Люксембурге в 1997 г., и его первоначальная цель заключалась в укреплении координации между государствами-членами в борьбе с безработицей... Эта стратегия основана на титуле занятости в рамках Амстердамского договора, который предполагает, что государства-члены согласились предоставить ЕС определенные компетенции в сфере занятости. Они признают, что занятость — это общая забота, и обязались осуществлять политику в области занятости в координации между собой, что содействует повышению конкурентоспособности, равных возможностей и благосостояния в ЕС в целом. Это особенно важно в контексте экономического и валютного союза. Открытое применение метода координации — инновационный способ достижения этой цели и совместная акция сообществ, институтов и государств-членов, а также иных субъектов процесса. Ключевым элементом является бенчмаркинг, через который путем коллегиального обзора государства-члены в сотрудничестве с Комиссией оценивают эффективность политики и обмениваются передовым опытом. Что касается самого координационного процесса, то он осуществляется следующим образом: Комиссия и Совет Европейского союза представляют ежегодный совместный отчет по занятости на весеннем заседании Европейского совета»³.

В ходе другой дискуссии между членами Шотландского парламента Оливер Манделл (*Oliver Mundell*) указал: «Работа власти состоит в позитивном изменении жизни людей и роста их благополучия; однако потребители государственных услуг были разочарованы по поводу отсутствия координации между государственными органами»⁴. Том Артур (*Tom Arthur*) пояснил, что «все вопросы координации уже изложены в законодательстве ЕС (постановление 883/2004), которая представляет собой реализацию Европейской координации вопросов социального обеспечения»⁵. Ричард Локхед (*Richard Lochhead*) говорил о том, что «хотя Национальный Координационный проект поддерживает население в виде реализации этих стратегий, однако средства осуществления этих действий далеки от совершенства»⁶. Билл Кидд (*Bill Kidd*) уточнил, что «ответственность за координацию на практике должна лежать на Лиз Ллойд — руководителе аппарата первого министра, у которой имеется специальная команда по координации»⁷.

Неслучайно поэтому, что в правительстве Шотландии распространены должности координаторов: есть даже такая должность как «Координатор деятельности

³ Scottish Parliament. “Report coordination commission (European Committee, 11 Feb 2003)”. Accessed November 4, 2017. http://www.scottish.parliament.uk/S4_PublicAuditCommittee/CoCom_report.pdf.

⁴ Scottish Parliament. “Oliver Mundell MSP”. Accessed November 4, 2017. <http://www.scottish.parliament.uk/msps/currentmsps/oliver-mundell-msp.aspx>.

⁵ Scottish Parliament. “Tom Arthur MSP”. Accessed November 4, 2017. <http://www.scottish.parliament.uk/msps/currentmsps/tom-arthur-msp.aspx>.

⁶ Scottish Parliament. “Richard Lochhead MSP”. Accessed November 4, 2017. <http://www.scottish.parliament.uk/msps/currentmsps/richard-lochhead-msp.aspx>.

⁷ Scottish Parliament. “Bill Kidd MSP”. Accessed November 4, 2017. <http://www.scottish.parliament.uk/msps/currentmsps/bill-kidd-msp.aspx>.

администрации Секретаря по вопросам изменения климата, экологии и земельной реформы»⁸.

Министр транспорта Хамза Юсаф (*Humza Yousaf*) 20 июля 2017 г. объявил о начале согласованных действий в виде консультаций с целью разработки правил осуществления дорожных работ в Шотландии⁹.

Таким образом, проблема координации является предметом конкретных дискуссий между лицами, принимающими государственные решения в Шотландии.

Другой пример: согласно докладу о политике обновления в Шотландии «вопрос восстановления местных общин нуждается в координации. В докладе приведены результаты годовичного исследования, изучения передовой практики и ограничений в связи с осуществлением восстановления Шотландии. Обнаружено, что хотя общество и знало о проведении такого рода политики, но на практике для людей, живущих и работающих в этих общинах, сложно было реально высказать свое мнение о том, что с ними происходит хорошего или плохого, т.е. отсутствовала обратная связь для механизма координации. Комитет также обнаружил, что ключевую роль для шотландского правительства в обеспечении реализации указанной политики должна играть ответственность за ненадлежащие надзор и координацию деятельности в области восстановления»¹⁰. Здесь понимание координации шире, чем, например, российское, так как у нас под координацией понимается лишь деятельность государственно-властных органов, а в Шотландии в этот процесс обязательно вовлекается общественность.

Другие выводы второй части доклада также критичны: нет единого подхода к решению вопроса о неравенстве территорий; имеющиеся положения стратегии координации о восстановлении местных общин в политике правительства Шотландии фактически еще не полностью реализованы; имеется информация о реализации норм Положения о государственной помощи в том смысле, что отсутствие согласованности при применении данных правил сегодня рискованно и может привести к отказу от данных стратегических схем¹¹.

В отчете Комитета по местному самоуправлению и развитию (*Local Government and Regeneration Committee*) парламента Шотландии также говорится: «Мы уже много-много лет наблюдали проблемы регенерации местных общин в Шотландии и пришли к выводу, что самые благие намерения не привели к серьезному сокращению неравенства местных общин. Сегодня необходимо выработать четкие и ясные правила руководства восстановлением, а также правила сотрудничества и координации с участием всех привлеченных к этому вопросу лиц»¹².

Особенно значимым является то, что участники дискуссий обсуждают и решают не абстрактные вопросы координации, а насущные проблемы и нужды конкретных людей.

⁸ Scottish Parliament. “Political Activities”. Accessed November 4, 2017. <http://www.scottish.parliament.uk/msps/currentmsps/99556.aspx>.

⁹ Scottish Government. “Road works consultation gets underway”. Accessed November 4, 2017. <https://news.gov.scot/news/road-works-consultation-gets-underway>.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Scottish Parliament. “Public Audit Committee calls for better co-ordination of police non-emergency numbers”. Accessed November 4, 2017. <http://www.parliament.scot/newsandmediacentre/25316.aspx>.

¹² Scottish Parliament. “Regeneration not delivering for our most deprived communities”. Accessed November 4, 2017. <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/73439.aspx>.

В частности, Шотландские полицейские силы (*Scotland's police forces*) по мнению экспертов должны иметь единый номер для связи и для сообщения о чрезвычайных происшествиях, что позволило бы устранить межведомственную неразбериху и дублирование, — так говорилось на заседании Комитета публичного аудита деятельности парламента Шотландии (*Scottish Parliament's Public Audit Committee*). Интересно, что руководитель Комитета Хью Генри (*Hugh Henry*) посчитал это очень важным и серьезным делом, требующим внимания высших должностных лиц государства¹³.

Еще один пример: «[необходима] координация деятельности служб поддержки для того, чтобы улучшить результаты для людей с ограниченными возможностями. Координация важна для Шотландского правительства не сама по себе, а как средство достижения результата. Координация должна включать в себя диалог между людьми с ограниченными возможностями и государственными органами»¹⁴.

Таким образом, несмотря на слабое развитие научного учения о координации, координация стала каждодневной практикой государственных служащих Шотландии.

Часто координация является основной целью органа государственной власти.

Например, Комитет по координации исследований в сфере использования морских ресурсов (*The Marine Science Co-Ordination Committee, MSCC*) представляет собой партнерство государственных ведомств, региональных органов власти Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса, агентств по охране окружающей среды и научно-исследовательских учреждений, участвующих в финансировании науки в Великобритании. Цель Комитета заключается в том, чтобы продвигать реализацию Стратегии науки Великобритании и содействовать эффективному исполнению политических решений посредством улучшения координации и использования ресурсов, обмена знаниями и общения¹⁵.

Другой пример: Повестка дня (утвержденный план работ) Комитета по финансам и конституции (*Finance and Constitution Committee Agenda*) (17-я встреча, 14 июня 2017 г.)¹⁶ содержит рекомендации для дальнейших действий; согласно этим рекомендациям местные координационные органы имеют сильную материальную и иную базу в общинах, они доступны для детей и взрослых, они базируются на определенных принципах, которые определяются их целями, что позволит расширить сообщество для своевременной частичной переориентации инвестиций; локальные координаторы на местах имеют сильные стратегические связи с представителями здравоохранения, образования, социальной работы и добровольного сектора; они работают напрямую с частными лицами и семьями, но не интегрированы в системы государственных услуг и в бюджеты.

¹³ Scottish Government. "Official Message of the Government of Scotland". Accessed November 4, 2017. <https://beta.gov.scot/publications/foi-17-02907>.

¹⁴ Scottish Government. "Reporting on Progress Towards Equality of Opportunity Between Disabled Persons and Other Persons Made by Public Authorities In Scotland: The Scottish Ministers' Duties: Proposals for the Coordination of Action by Scottish Public Authorities (Chapter 3)". Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Publications/2008/11/28145548/4>.

¹⁵ Scottish Government. "Marine Science Co-Ordination Committee (MSCC)". Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Topics/marine/science/MSCC>.

¹⁶ Scottish Parliament. "Finance and Constitution Committee Agenda". Accessed November 4, 2017. http://www.parliament.scot/S5_Finance/Meeting%20Papers/FCC_PAPERS.pdf.

В докладе отмечается, что не все местные координаторы общин приняли участие в данных акциях и прошли обучение из-за отсутствия на это средств в местных бюджетах, однако для всех локальных координаторов были организованы бесплатные семинары четыре раза в год в Глазго, приняты меры по информационной поддержке координаторов общин через Интернет. Кроме того, в целях обмена опытом местные координаторы общин созвали местный форум и сейчас на постоянной основе регулярно проводят совещания¹⁷.

Интересно, что в большинстве сфер шотландское правительство финансирует оценку координации не самостоятельно, а с помощью научного центра социальной работы Стерлингского университета (*University of Stirling*). Эта оценка направлена в основном на изучение следующих вопросов: какие уроки можно извлечь из опыта реализации местных координационных установок в Шотландии? каковы результаты локальной координации работы? каковы перспективы для местных координационных органов?

Таким образом, оценка эффективности и согласованности действий органов власти осуществляется научным сообществом, а не вышестоящими органами власти, что придает ей необходимые качества, такие как научность, обоснованность, объективность.

Другим позитивным моментом следует признать то, что вопросы координации включены в общую стратегию государственного развития Шотландии.

Например, Шотландская стратегия мониторинга окружающей среды (*The Scottish Environmental Monitoring Strategy*) направлена на координацию экологического мониторинга по всей Шотландии, что делает его более эффективным и экономичным; кроме того, к целям Стратегии относятся: предоставление информации о нагрузках на окружающую среду; обеспечение обмена информацией, позволяющей оценить состояние окружающей среды; представление доказательств изменений окружающей среды и ее влияния на общество и т. п. Стратегия мониторинга окружающей среды стимулирует развитие и согласование планов действий по мониторингу. Эта работа находится под контролем специально создаваемого координационного органа — Координационной группы по мониторингу, которая состоит из шотландских ученых, исследователей стандартов пищевых продуктов, представителей институтов, в том числе Института природного наследия Шотландии, Агентства по охране окружающей среды Шотландии, Комиссии по лесному хозяйству Шотландии и шотландского правительства. Представители других организаций приглашаются для участия в заседаниях группы в зависимости от повестки дня¹⁸.

Как видим, в данном акте прямо определен состав координационного органа, что немаловажно для эффективной координационной практики.

Другой акт — *Scottish Government's Exotic Animal Disease Communications Strategy* — предполагает координацию местных (общинных) партнеров, при этом главную роль должна играть координация всех локальных оперативных партнеров через их участие в координационных группах. Участие в группах будет происходить

¹⁷ Scottish Government. "National Guidance on the Implementation of Local Area Coordination". Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Publications/2008/03/27092411/4>.

¹⁸ "Environmental Monitoring" // Scottish Government. Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Topics/Research/About/EBAR/CAMERASsite/CAMERAS-groups/Env-monitoring>.

в том числе в форме брифинга. Главным же должно быть оперативное предоставление информации, а также обмен ею¹⁹.

Согласно Стратегии шотландского правительства по энергетической политике и консультациям по местным стратегиям в области тепло- и энергоэффективности и регулированию вопросов районного отопления (*Scottish Government's Draft Energy Strategy and Consultation on Local Heat and Energy Efficiency Strategies (LHEES) and District Heating (DH) Regulation*) «лидеры продемонстрировали полную поддержку выдвинутых предложений и готовы к более сфокусированной дискуссии о том, какой именно прогресс может быть достигнут в течение следующих нескольких десятилетий. Руководителям ясно, что местные общины, органы власти местного уровня и местные партнерства находятся в состоянии эффективной координации на местном уровне и основа прогресса именно здесь»²⁰.

В положениях Стратегии по организации в Шотландии приема экзаменов по английскому языку для взрослых лиц, не владеющих языком как родным (*The Adult ESOL Strategy for Scotland*), предусмотрено, что будет создана Национальная группа для мониторинга количества и качества показателей образования, а также в целях координации всех аспектов реализации образовательной стратегии по всем секторам, регионам и интересам. Эта группа будет координировать не только новые, но и уже существующие, реализуемые региональные и секторальные стратегии²¹.

С обязательным учетом требований по координации осуществляется и государственно-правовое планирование.

Показательны в этом смысле сведения предлагаемой Национальной системы планирования (*Proposed National Planning Framework*), где рассматривались вопросы координации национального планирования и инвестирования в развитие регионов Шотландии и было указано следующее: «12. Шотландское правительство решило тесно координировать реформы, направленные на обновление страны. Заинтересованные стороны полагают, что именно координационный подход дал Правительству более четкую картину ситуации. 13. Однако некоторые заинтересованные стороны считали, что такой подход не полностью исчерпан и должны быть приняты дальнейшие, еще более эффективные меры тесной координации, совместного стратегического планирования и инвестиционного мониторинга документов, и данный процесс следует поощрять. Эта координация может включать в себя отдельные аспекты реализации Национальной транспортной стратегии, включая перспективное планирование. Совет по вопросам развития и промышленности Шотландии делает аналогичное предложение в своем письменном заявлении в Комитете»²².

¹⁹ Scottish Government. "Scottish Government's Exotic Animal Disease Communications Strategy: Covering Exotic Notifiable Animal Diseases of Livestock: Version 3.0". Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Publications/2010/01/18125802/7>.

²⁰ Scottish Government. "Scottish Government's Draft Energy Strategy and Consultation on Local Heat and Energy Efficiency Strategies (LHEES) and District Heating (DH) Regulation". Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Publications/2017/01/9139>.

²¹ Scottish Government. "The Adult ESOL Strategy for Scotland". Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Publications/2007/05/09155324/5>.

²² Scottish Parliament. "Proposed National Planning Framework. 3rd Report, 2014 (Session 4)". Accessed November 4, 2017. <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/74381.aspx#a7>.

Указанный акт примечателен еще также и тем, что здесь шотландский законодатель при наличии противоречий в нормативных документах одного уровня устанавливает их юридическую силу относительно друг друга именно процессом координации.

Шотландская морская исследовательская структура возобновляемых источников (*The Scottish Offshore Renewables Research Framework, SpORRAn*) предусматривает поддержку совместных и скоординированных экологических и социально-экономических исследований в целях содействия устойчивому развитию возобновляемой энергетики в Шотландии. Система включает семь стратегических целей, которые предусматривают более скоординированное взаимодействие между заинтересованными группами²³. В данном случае, как мы видим, законодатель необоснованно смешивает «координацию» и «взаимодействие».

Как указано в Шотландской стратегии отчетности о развитии аутизма — базовая стадия (два года) (*The Scottish Strategy for Autism Progress Report — Foundation Stage (2 Years)*), «доказательства, полученные в рамках проекта и представленные в отчете, после своего сопоставления показывают несколько ключевых элементов, по которым можно судить, насколько инвестиции в процесс координации могут поддержать работу местных сообществ, партнерств и насколько их привлечение является хорошей практикой для достижения лучших результатов»²⁴.

Согласно Обзору стратегического плана *Strategic Plan Overview* «координация клиник является неотъемлемой составляющей предлагаемой модели, позволяющей безопасно и эффективно использовать дорогостоящие транспорт и иные клинические ресурсы, обеспечивает высокий уровень воздействия и гарантирует, что пациент направляется своевременно в наиболее подходящее принимающее учреждение.

Развитие согласованных партнерских отношений между врачами и шотландской службой скорой помощи имеет большое значение для получения преимущества, которое в первую очередь увеличивает производительность и качество в результате скоординированного и эффективного управления активами высокой стоимости, поставляемыми в рамках имеющихся ресурсов. Поэтому развитие прочных согласованных отношений в соответствии с общими целями и сами четко определенные цели в виде равенства и взаимного доверия лежат в основе комплексного специального транспортного обслуживания в Шотландии.

Модель позволит добиться лучшего качества обслуживания путем обеспечения внутренней координации действий в самой национальной службе, которая является не только заведомо гибкой, но и согласованной в действиях с центральной службой надзора для ремонта и улучшения инфраструктуры. В конечном счете эти изменения позволят добиться лучшего качества здравоохранения и обеспечения доступа к нему для всех пациентов в Шотландии, способствуя реализации безопасных, эффективных и ориентированных на человека действий.

Координация клиник — это процесс, с помощью которого специалисты совместно и согласованно проводят наблюдения, осуществляют поиск оптимальных

²³ Scottish Government. “Scottish Offshore Renewables Research Framework (SpORRAn)”. Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Topics/marine/marineenergy/mre/research>.

²⁴ Scottish Government. “The Scottish Strategy for Autism Progress Report — Foundation Stage (2 Years)”. Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Publications/2014/10/7066/5>.

решений, чтобы обеспечивать безопасное и эффективное использование дорогостоящих транспортных и клинических ресурсов, высокий клинический уровень консультации, при котором пациент направляется своевременно в наиболее подходящий принимающий объект (учреждение).

Координация клиник позволит быстро активировать транспортную службу и обеспечит направление наиболее подходящей команды, наиболее подходящий способ транспортировки больного. Кроме того, в результате координации будет решена проблема приоритетности реагирования на одновременные вызовы»²⁵.

В некоторых случаях процедуры координации регламентированы так четко, как ни в одном другом государстве Европы, что можно видеть и в других актах. Для Шотландии характерно, что множество координационных норм реализуется в рамках соглашений (конкордатов) нормативного характера и самого разнообразного уровня.

В практике государственных органов предусмотрен даже своего рода «координационный отчет». Так, в Требовании о предоставлении министерствами Шотландии сведений о проживающих на территории инвалидах сообщать об инвалидности (*The Scottish Ministers' Duty to Report on Disability Equality*) читаем: «Цель документа состоит в том, чтобы шотландские министры обеспечили необходимое оперативное руководство в государственном секторе и в части соблюдения равенства инвалидов. Координация основных аспектов выполнения этой обязанности предоставит министрам Шотландии возможность установить стратегические приоритеты для обеспечения равенства инвалидов.

Координационный отчет опирается на результаты шести докладов и устанавливает предложения шотландских министров по координации действий. Доклад начинается с анализа межсекторальных проблем и определения общих политических приоритетов и проблем процесса на основе результатов научных докладов. Затем он рассматривает предложения по координации действий»²⁶.

Таким образом, несмотря на слабую научную доктрину и недостаточную законодательную регламентацию координационная юридическая практика государственных органов Шотландии как региона Соединенного Королевства в части закрепления норм координационного характера достаточно эффективна и результативна.

3. Выводы. В результате исследования мы приходим к следующим основным выводам и положениям.

Общепризнано, что сегодня координация — один из источников внутренних резервов для системы государственной власти. Благодаря координации не только повышается эффективность деятельности отдельных органов власти, но и достигается важнейший синергетический эффект государственно-правового воздействия. При этом координационная деятельность не является практикой, требующей значительного привлечения ресурсов, и может быть осуществлена органами власти в рамках имеющихся полномочий.

²⁵ Scottish Government. “Strategic Plan Overview”. Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Publications/2011/11/18094251/6>.

²⁶ Scottish Government. “Disabled people”. Accessed November 4, 2017. <http://www.gov.scot/Topics/People/Equality/disability/disabilityministersduty>.

Между тем формы координации, методы координационного воздействия, принципы реализации координационных полномочий и другие компоненты координационной юридической технологии нуждаются в нормативном закреплении, в том числе в законодательных актах.

Предложенное нами понимание координационного регулирования в европейских странах может быть полезно и для отечественного законодательства в части совершенствования законодательного закрепления отдельных компонентов координационной юридической технологии с учетом как достоинств, так и недостатков рассмотренного механизма координационного регулирования.

В частности, явно целесообразно расширить сферы согласования и координации. Необходимо уточнить состав органов государственной власти, участвующих в координационном процессе, например за счет подробной законодательной регламентации их деятельности. Следует конкретизировать имеющиеся в указанной сфере координационные полномочия органов власти и их должностных лиц. Возможно установление, хотя бы в самом общем виде, форм координации и принципов осуществления координационного процесса.

Для данной отрасли права целесообразным было бы даже некоторое «координационное программирование», но сначала требуется создание и законодательное утверждение некой «координационной концепции», чтобы четко определить цели государственного регулирования и предотвратить излишнее государственное вмешательство, одновременно не допуская необоснованного устранения государства от разрешения тех вопросов, которые относятся к его компетенции.

Мы показали, что в таком регионе Соединенного Королевства, как Шотландия, достаточно часто используются координационные нормы и технологии.

К числу позитивных моментов, которые можно заимствовать другим странам, отнесем четкое определение сфер координационной деятельности, координационных полномочий и обязанностей по координации, компетенции координационных органов власти, подробную регламентацию осуществления координационных процедур.

Вместе с тем имеются и недостатки в реализации координационных инструментов. Так, для координационных норм Шотландии как региона Соединенного Королевства, к сожалению, характерна слабая доктрина юридической координации. Указанное проявляется, например, в том, что координационные нормы применяются не так широко, как хотелось бы. В ряде случаев в последние годы объем координационного регулирования необоснованно уменьшился.

Если исходить из шотландской законодательной практики, то, на наш взгляд, в данном случае необходим комплексный законодательный подход к проблеме. В связи с изложенным предлагаем разработать и принять соответствующий Федеральный закон «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 юридической технологии.

В таком законе целесообразно дать определения понятий «координационная практика», «координирующий субъект», «координируемый субъект», «иные участники координационной деятельности», «координационный процесс», «форма координационного взаимодействия», «функции 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 др.). 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 как порядок и способы обжалования действий координирующего субъекта).

Нужно 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.

Обязательно необходимо установить хотя бы в самой общей форме дисциплинарную и административную ответственность за неисполнение координационных решений, а 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. В данном случае британский опыт также будет крайне полезен и ценен для нас.

В заключение отметим еще одно важное обстоятельство. Выше мы уже упоминали о крайне неоправданной слабости британской координационной доктрины, ее явном несоответствии практике координации, ушедшей далеко вперед. Однако и в английской доктрине иногда встречаются находки, которые не характерны даже для таких развитых координационных правовых доктрин как доктрины романо-германской правовой семьи. Например, некоторые зарубежные исследователи отмечают необходимость согласования действий судами (Pritt 2013) или рассматривают вопросы эффективности координации через ее стоимостные характеристики (Drucker 2016).

Подчеркнем: устанавливая пусть даже и отсылочные нормы о юридической ответственности за неисполнение координационных норм или решений, обязательно следует предусмотреть отдельные признаки, входящие в предмет доказывания по данным делам, в том числе с позиций их процессуальной фиксации, поскольку, как отмечает подавляющее большинство исследователей, процессуальность — неотъемлемый признак юридической ответственности.

Нормативное регулирование координационной юридической технологии на общенациональном 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 нужно конкретизировать должным образом.

Статья поступила в редакцию 27 ноября 2017 г.,
рекомендована в печать 30 мая 2018 г.

Контактная информация:

Максуров Алексей Анатольевич — канд. юрид. наук; maxurov78@yandex.ru

Coordination legal technology in the United Kingdom (on the example of chosen regions)

A. A. Maksurov

Yaroslavl State University named after P. G. Demidov,
14, Sovetskaya st., Yaroslavl, 150000, Russian Federation

For citation: Maksurov, Aleksey A. 2018. "Coordination legal technology in the United Kingdom (on the example of chosen regions)". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 278–290. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.301>

The article deals with the problems of fixing coordination norms in the legislation of Scotland. The material is of interest as a positive foreign experience and the possibility of its use in Russia. From the point of view of the etymological approach, it is, therefore, necessary to coordinate, that is, to establish an appropriate relationship between any actions and phenomena. On the basis of this approach in science today, the blending of coordination with similar phenomena and categories prevail (for example, cooperation, integration, cooperation). Such an understanding is unlikely to be correct, since it, on the one hand, ignores the will of coordinated actors and other participants in the coordination process in the development of coordination decisions, and coordination itself is reduced to the exercise by the coordinating entity of their power. From the very concept of coordination comes its focus on the concrete result, and the result here can only be the increase in the effectiveness of coordinated actions and efforts. In essence, coordination is a philosophical category, considered in the form of a system of concepts, categories and opposing subordination. The value of coordination as a general scientific category lies in the possibility through its obtaining of the synergy effect of activity, any coordination processes and coordination interaction. By coordination, greater effectiveness of the actors' activities should be achieved as if they acted in the absence of coordination and interaction. We believe that Scottish legislation contains coordination norms and elements of coordination doctrine, which may be interesting for domestic law.

Keywords: coordination, constitutional norms, international cooperation, information, authorization.

References

- Drucker, Peter F. 2016. *The Practice of Management*. New York: Harper & Row.
Pritt, Denis N. 2013. *The apparatus of the law*. Book 2. London: Lawrence & Wishart Ltd.

Author's information:

Aleksey A. Maksurov — PhD; maxurov78@yandex.ru