

Юридический анализ природы координационных норм в конституциях стран Северной Европы

А.А. Максуров

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. 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 пространстве¹.

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 процесс регулирования и тем самым координирует работу всех элементов системы, связывая их в единое целое»². 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, одновременно 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 координация³.

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»⁴.

¹ См.: Бахматов В.К. Физиология человека. М., 2004. С. 123.

² Ломов Б.Ф. Человек и техника. М., 1966. С. 34.

³ См.: Погодина И.В. Государственное управление. М., 2012. С. 6.

⁴ Fayol H. Administration industrielle et generaie. Paris, 1920. P. 11.

Западные специалисты в области управления в отношении систем применяют принцип Шателъера, который сводится к тому, что «сложные системы имеют тенденцию противопоставлять себя своим же функциям»⁵. Отечественные специалисты по исследованию систем управления отмечают, что координация должна осуществляться уже на уровне целей системы: «система действует эффективно и развивается гармонично если ее ресурсы согласованы с целью»⁶. В дальнейшем при правильном построении согласовательных связей, «высокая эффективность системы может появиться как бы сама собой, как следствие... согласованности»⁷. По сути, управляемость растет за счет согласованности⁸.

Мы понимаем координацию в праве как юридическую деятельность, направленную на согласование действий самых разнообразных субъектов права.

Целью автора было рассмотреть применение координационных механизмов как способов управления на примере конституций стран Северной Европы, к которым традиционно относятся страны, занимающие Скандинавский полуостров (Норвегия, Швеция и Дания), а также Финляндия с Исландией.

В Конституции **Норвегии** присутствуют нормы, предусматривающие согласование и согласительные процедуры.

Однако эти нормы, как правило, касаются согласия Стортинга или короля на определенные действия. Учитывая отсутствие в нормах Конституции механизма последующего координационного взаимодействия и одномоментность выдачи такого согласия, данные нормы Конституции нельзя считать координационными в современном смысле этого слова.

Так, согласно статье 11, «Король должен оставаться в Королевстве и не может без согласия Стортинга находиться за его пределами свыше 6 месяцев подряд. В ином случае он лишается права на Корону. Король не может принимать другую Корону или правительство без согласия Стортинга, для чего требуется две трети голосов его состава»⁹.

В силу статьи 25 «Численность военных сил Королевства не может быть увеличена или сокращена без согласия Стортинга. Стортинг дает согласие на использование военных сил Королевства за пределами Норвегии, а также на привлечение иностранных военных сил на территорию Королевства, за исключением случаев, когда такое привлечение направлено отражение нападения на страну»¹⁰.

В статье 36 указано, что «Принцесса или Принц, обладающие правом наследования Короны Норвегии не могут вступить в брак без согласия Короля. Они также не могут принимать Корону другого государства без согласия Короля и двух третей представителей Стортинга»¹¹.

Как следует из статьи 93, «В целях сохранения мира и международной безопасности или сотрудничества наций, Стортинг большинством в 3/4 голосов

⁵ Блох А. Закон Мэрфи. М., 2000. С. 58.

⁶ Кизевич Г.В. Принципы выживания, или Теория творчества на каждый день. М., 2000. С. 158.

⁷ Кизевич Г.В. Указ. соч. С. 163.

⁸ См.: там же. С. 36–37.

⁹ <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Norway&language=e> (дата обращения: 24.10.2015).

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

вправе дать согласие на передачу части властных полномочий международной организации, в деятельности которой участвует или будет участвовать Норвегия. Не могут быть переданы полномочия по изменению Конституции. Для принятия такого решения, равно как и для внесения поправок в Конституцию, необходимо присутствие не менее 2/3 членов Стортинга»¹².

Нормы, обладающие некоторой координационной природой, присутствуют и в Конституции **Датского Королевства**.

Однако это квазикоординационные нормы. В них отсутствуют четко регламентированные координационные механизмы, процедуры и формы координации. Обычно говорится лишь о сфере координационного воздействия и координационных полномочиях конкретных лиц.

Чаще всего решается вопрос получения чьего-либо согласия или одобрения.

Например, согласно Section 5, «Король не может покинуть своей страны без согласия Фолькетинга»¹³.

В Section 18 говорится даже о «незамедлительном согласии» (immediately consent) с рекомендации (другим координационным результатом)¹⁴.

В Section 19, 24, 53, 57 также говорится о согласии Фолькетинга или Короля.

В Section 23 ставится знак равенства между «согласованием» и «одобрением», что неверно.

В частных случаях говорят о согласии иных должностных лиц, например судей (Section 64)¹⁵.

Иногда, напротив, подчеркивается ненужность согласования. Реже говорится о координационных полномочиях и целях координации, как в Section 20¹⁶.

В Конституции **Швеции** и законах, которые являются ее частью, координационные механизмы упоминаются эпизодически; например, согласно Art. 2. Chapter 10. «International relations», правительство может поручить административному органу заключить международное соглашение в той части, в котором соглашение не требует участия Риксдага или консультативного совета по иностранным делам¹⁷.

Между тем Конституция Швеции в этом смысле не является показательным актом. Обычно шведский законодатель и органы исполнительной власти уделяют большое внимание координации.

В **Финляндии** координационных норм на конституционном уровне почти нет. В имеющихся же случаях они крайне несовершенны, как, например, в статье 93 Конституции, где указание на координацию очень поверхностное.

¹² Там же.

¹³ http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~//media/PDF/publikationer/English/My%20Constitutional%20Act_omslag_version12_samlet_web.pdf.ashx (дата обращения: 24.10.2015).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=267691 (дата обращения: 24.10.2015).

Наконец, необходимо исследовать положения Конституции Республики **Исландия**¹⁸.

В Конституции Исландии нет четких координационных механизмов, однако отдельные координационные нормы присутствуют.

Чаще всего речь идет о необходимости получения согласия Альтинга (парламента) в тех или иных ситуациях.

Например, на основании ст. 11 Конституции, президент не несет ответственности за свои официальные действия. Это относится также к тем, кто осуществляет полномочия президента. Уголовное преследование против президента может быть возбуждено только с согласия Альтинга.

В статье 21 Конституции указано, что президент заключает договоры с другими государствами. Но только с согласия Альтинга он может заключать такие соглашения, которые содержат отказ от прав на территорию или установление сервитута на территорию или на территориальные воды или предполагают изменение Конституции. Однако из положений статьи 26 Конституции **следует, что** законопроект, принятый Альтингом, должен быть представлен на одобрение президента не позднее чем через две недели после его принятия и по получении такого одобрения становится законом. Если президент не одобрил законопроект, он тем не менее вступает в силу, но должен быть, как только позволят обстоятельства, передан на плебисцит, проводимый закрытым голосованием; в случае отклонения законопроекта он становится недействительным, в противном же случае сохраняет законную силу.

При этом иногда требуется последующее одобрение (согласование). В силу статьи 28 Конституции, в случаях крайней необходимости президент может в промежутках между сессиями Альтинга издавать временные законы; однако такие законы не должны противоречить Конституции и немедленно, по возобновлении работ Альтинга, должны быть представлены на его рассмотрение. Временный закон, не получивший одобрения Альтинга, теряет силу.

Отдельно рассматриваются координационные полномочия президента.

В силу ст. 16 Конституции, президент председательствует в Государственном Совете, состоящем из министров. Законы и важные государственные мероприятия представляются на рассмотрение президента в Совете.

Другой пример. В статье 29 Конституции сказано, что президент может при наличии уважительных причин принять решение о прекращении преследования за какое-либо правонарушение. Он осуществляет помилование и объявляет амнистию. Он не может без согласия Альтинга освободить министра от судебного преследования или от наказания, наложенного судом по государственным преступлениям.

В статье 17 Конституции определено, что заседания Кабинета созываются для обсуждения новых законодательных предложений и важных политических мероприятий. Кроме того, заседания Кабинета созываются по требованию одного из министров. На заседаниях Кабинета председательствует премьер-министр.

¹⁸ <http://www.government.is/constitution/> (дата обращения: 24.10.2015).

Сам парламент тоже обладает внутренними координационными полномочиями.

Например, на основании статьи 39 Конституции, каждая палата может образовывать комиссии из своих членов для расследования важных дел государственного значения. Палата может предоставить таким комиссиям право требовать от правительственных должностных лиц или от частных лиц письменных или устных докладов.

Существуют и другие интересные координационные правоположения.

Так, согласно Конституции, Палата, первая принявшая какой-либо законопроект, передает его в той редакции, в какой он принят ею, на рассмотрение другой Палаты. Если эта последняя внесет какие-либо изменения, законопроект возвращается в первую Палату; в случае внесения в него вновь изменений применяется тот же порядок. Если соглашение не достигнуто, обе Палаты собираются на совместное заседание и вопрос разрешается Объединенным Альтингом в одном чтении. Если Альтинг собирается на совместное заседание, для кворума необходимо присутствие и участие в голосовании более половины членов каждой Палаты, причем большинство голосов требуется по каждому отдельному вопросу. Законопроекты, кроме бюджетного и дополнительного финансового, требуют для окончательного принятия большинства двух третей поданных голосов (ст. 45).

Подводя некоторые итоги исследованию, отметим следующее.

В основном законодатели стран Северной Европы активно используют координационные нормы и механизмы. Они достаточно эффективны и дают хорошие результаты.

Между тем, имеются и недостатки.

К недостаткам использования координационного регулирования мы относим следующие.

Во-первых, координационные нормы используются не во всех возможных сферах. Они почти отсутствуют в актах, регулирующих деятельность местного самоуправления.

Во-вторых, часто в законах указывается на наличие координационных полномочий у должностного лица или органа власти, но непонятно, в какой форме их можно реализовать.

В-третьих, не предусмотрены процедуры применения координационных норм.

Указанные недостатки снижают эффективность координационного воздействия и правовой потенциал в целом.

Список используемых источников

1. *Бахматов В.К.* Физиология человека. М., 2004.
2. *Блох Артур.* Закон Мэрфи. М., 2000.
3. *Кизевич Г.В.* Принципы выживания, или Теория творчества на каждый день. М., 2000.
4. *Ломов Б.Ф.* Человек и техника. М., 1966.

5. *Погодина И.В.* Государственное управление. М., 2012.
6. *Fayol H.* Administration industrielle et generaie. Paris, 1920.
7. Конституция Королевства Норвегии // <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Norway&language=e> (дата обращения: 24.10.2015).
8. Конституция Датского Королевства // http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/PDF/publikationer/English/My%20Constitutional%20Act omslag_version12_samlet_web.pdf.ashx (дата обращения: 24.10.2015).
9. Конституция Финляндии // http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=267691 (дата обращения: 24.10.2015).
10. Конституция Королевства Швеции // <http://www.government.is/constitution/>.