

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КООРДИНАЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Органы государственной власти взаимозависимы друг от друга в процессе реализации собственных полномочий, а особенно при осуществлении тех, которые требуют прямого или косвенного участия других органов государственной власти¹. Причем в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2000 г. отмечалось, что в стране созданы «острова» и «островки» власти, но между ними не возведено надежных мостов, не выстроено надежного взаимодействия между разными уровнями власти².

Разделение государственной власти включает в себя не только определение компетенции, но и взаимодействие между ее различными уровнями при определении и реализации этой компетенции, подчеркивает В.А. Черепанов³.

Конституция РФ, в ч. 2 ст. 80, закрепляет полномочия Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. В свою очередь, Правительство РФ на основании Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»⁴, в пределах своих полномочий обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов (ст. 13), и координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по отдельным вопросам (ч. 2 ст. 32). Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵, устанавливает в подп. «г» п. 3, что федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Следовательно, координация в отличие от взаимодействия реализуется в рамках вертикального соподчинения и при осуществлении внутриорганизационной деятельности.

Несмотря на проецирование дефиниции «координации» относительно «горизонтальной структуры координационной практики, которая тесно переплетается с вертикальной структурой, и служит своего рода ее закономерным дополнением и продолжением»⁶, считаем целесообразным в данном случае использование термина «взаимодействие».

Например, А.Я. Мыцков и А.Ф. Смирнов указывают, что «координационные отношения... отделов Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах и прокуратур субъектов РФ реализуются путем взаимодействия по горизонтали... В этом случае участники взаимодействия имеют взаимный интерес, направленный на объединение собственных усилий для достижения общих целей. Стимулирующим фактором такого взаимодействия является усиление собственных возможностей за счет использования ресурсов другой стороны»⁷.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации⁸ в различном контексте используются рассматриваемые дефиниции. Так, говорится об отсутствии необходимой координации: мероприятий по проведению административной реформы на федеральном и региональном уровнях; деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов; действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. В отношении взаимодействия акцентируется внимание на:

¹ См.: Черкасов К.В. Взаимодействие как принцип деятельности органов государственной власти субъекта РФ // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 63.

² См.: Российская газета. 2000. 11 июля.

³ См.: Черепанов В.А. Теория российского федерализма. – М., 2005. – С. 91.

⁴ См.: СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

⁵ См.: СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

⁶ См.: Максуров А.А. Координация – наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 9.

⁷ См.: Мыцков А.Я., Смирнов А.Ф. Взаимодействие прокуратур субъектов Российской Федерации с отделами Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах. – М., 2003. – С. 34.

⁸ См.: СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

повышении эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышении прозрачности деятельности органов исполнительной власти; организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; межведомственного информационного взаимодействия органов исполнительной власти. Например, обеспечение оперативного межведомственного информационного взаимодействия органов государственной власти, осуществляется в целях повышения качества и эффективности государственного управления в рамках, возложенных на них функций, в частности при реализации административных процедур контрольно-надзорной деятельности.

Неоднократно звучит дефиниция «взаимодействие» и в новой Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. В частности в общих положениях говорится, что «... Стратегия является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов РФ и обеспечения безопасности личности, общества и государства»⁹.

Широкий спектр задач, относящихся к обеспечению национальной безопасности, значительное число государственных органов, в чьи функции входит решение задач, связанных с обеспечением безопасности, различные уровни и содержание их основной и вспомогательной деятельности — все это требует эффективного взаимодействия государственных структур в сфере обеспечения безопасности страны.

Термин «взаимодействие» может употребляться в двух смыслах. В философии взаимодействие как категория означает всеобщую форму связей тел и явлений, осуществляющуюся в их взаимном изменении или процесс влияния тел друг на друга. Взаимодействие определяет существование и структурную организацию всякой материальной системы, ее свойства — без способности к взаимодействию материя не могла бы существовать. Таким образом, в философии взаимодействие понимается как любое воздействие тел или явлений друг на друга.

Проблематика взаимодействия, а в отдельных случаях и координации нашла свое отражение в исследовании Э. Дюркгейма, который отмечал, что «для существования органической солидарности недостаточно, чтобы была система органов, необходимых друг другу и ощущающих в целом свою солидарность. Нужно еще, чтобы способ, которым они должны сотрудничать, был

определен заранее если не для всех возможных случаев, то, по крайней мере, для наиболее распространенных. Иначе приходилось бы постоянно прибегать к непрестанной борьбе, чтобы органы могли приходить в равновесие, ибо условия этого равновесия могут быть найдены только беспорядочными попытками...»¹⁰. Где, сотрудничать, понимается, как работать вместе, принимать участие в общем деле¹¹.

Сегодня для определения сотрудничества юридическая наука использует такие термины, как «взаимодействие» и «координация». Категория «взаимодействие»¹² определяется как взаимная связь явлений, взаимная поддержка; совместная или согласованная в пространстве и времени деятельность двух и более субъектов по достижению одной или нескольких общих целей; универсальная система взаимозависимости явлений и процессов, т.е. такое состояние взаимодействующих субъектов, которое характеризуется их непрерывным воздействием друг на друга и взаимовлиянием. Таким образом, взаимодействие можно определить как совместную, систематическую, согласованную деятельность. В свою очередь «координация» характеризуется, как взаимосвязь, согласование, приведение в соответствие¹³. Считается, что координация — наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации¹⁴, так как осуществляется именно компетентным органом, обладающим государственно-властными полномочиями¹⁵. А, также 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 надстройку¹⁶.

Для исследования организации взаимодействия властных структур необходимы анализ процессов взаимодействия и решение ряда методологических во-

¹⁰ См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. — М., 1991. — С. 131.

¹¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. — М., 1985. — С. 653.

¹² См.: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. — М., 1985. — С. 216.

¹³ Там же. С. 626.

¹⁴ См.: Максуров А.А. Координация — наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2007. — № 9.

¹⁵ См.: Проблемы общей теории государства и права / Под ред. В.С. Нерсесянца. — М., 1999. — С. 567.

¹⁶ См.: Фаткуллин Ф.Н. Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. — Казань, 1980. — С. 89.

⁹ См.: Российская газета. — 2009. — 19 мая.

просов, касающихся основополагающих принципов сотрудничества, формирования механизма взаимодействия и оценки, возможных социально-экономических последствий развивающегося взаимодействия властных и предпринимательских структур.

Взаимодействие — сложный многоплановый феномен, характеризующий процесс воздействия объектов друг на друга, и их непрерывное взаимное изменение.

Для определения сущности категории «взаимодействие» в первую очередь необходимо определить, что отражает ее теоретическую суть. В философском, широком смысле слова взаимодействие есть свойство, присущее не только материи в целом, но и всем ее состояниям, сторонам и качествам. Оно отражает «процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого»¹⁷.

Само понятие «взаимодействие» в различных источниках трактуется практически идентично. С.И. Ожегов предусматривает двойственность его содержания: это, во-первых, взаимная связь явлений и, во-вторых, взаимная поддержка¹⁸. В.И. Ушаков под взаимодействием понимает взаимную связь; взаимную обусловленность¹⁹. А в Современном экономическом словаре категория «взаимодействие» представляется как участие в общей работе, деятельности, сотрудничестве, совместное осуществление операций, сделок²⁰.

Таким образом, взаимодействие — сложный многоплановый феномен, характеризующий процесс воздействия объектов друг на друга, направленного на их непрерывное взаимное изменение, с учетом достижения положительного результата.

Однако в последнее десятилетие наблюдается повышенный интерес к категории «координация»²¹. Координация понимается как совместное упорядочение, согласование, приведение в соответствие²². Из само-

го понятия координации исходит ее нацеленность на конкретный результат, а результатом здесь может быть только повышение эффективности координируемых действий и усилий.

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»²³. Координация — наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации. 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»²⁴.

Этимологический подход также свидетельствует о том, что взаимодействие — это «воздействие различных предметов, явлений действительности друг на друга, обуславливающее изменения в них»²⁵. 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 задачу²⁶. По мнению И.В. Погодиной, «в отличие от взаимодействия координация означает не просто достижение единства равноправных, не подчиненных друг другу участников процесса управления, а подчинение их совместной деятельности воле координирующего органа или должностного лица»²⁷.

Именно феномен координации позволяет решить казалось бы неразрешимые проблемы, снять существенные противоречия, объективно возникающие между людьми в процессе их повседневной деятельности. По сути своей, координация является философской категорией, рассматриваемой в виде системы понятий, категорий и противопоставляемой субординации. Ценность координации как общенаучной категории заключается в возможности посредством нее получения эффекта синергии той или иной деятельности, каких-либо процессов согласования и взаимодействия.

¹⁷ См.: Советский энциклопедический словарь. — М., 1989. — С. 217.

¹⁸ См.: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. — М., 1995. — С. 75.

¹⁹ См.: Ушаков В.И. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 1973. — С. 75.

²⁰ См.: Современный экономический словарь. — М., 2007. — С. 62.

²¹ См.: Максуров А.А. Координация — наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2007. — № 9.

²² См.: Советский энциклопедический словарь. — М., 1983. — С. 626.

²³ См.: Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя. — М., 1975. — С. 189.

²⁴ Там же.

²⁵ См.: Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. Т. 1. — М., 2000. — С. 93.

²⁶ См.: Погодина И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов. — Владимир, 2003. — С. 34.

²⁷ Там же.

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. 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.

Фундаментальных исследований категории «координационная практика» как не было, так и нет в настоящее время. Отдельные аспекты координации находили отражение в публикациях, однако единого подхода, общей направленности на создание целостной картины категории «координационной практики» они не имели²⁸.

Синергия — научное понятие, означающее соединение энергий различных элементов²⁹. Иногда под «синергией» понимается также «реакция на комбинированное действие двух или более..., при котором эффект превышает действие каждого... в отдельности»³⁰. 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»³¹.

Говоря о синергетическом эффекте координации следует разграничивать дефиницию «координация» с другими однопорядковыми явлениями, среди которых

одними из основных сегодня признаются кооперация и интеграция.

Кооперация — сотрудничество, совместная деятельность для достижения конкретной цели³². Это, своего рода, обмен навыками и умениями, средствами и технологиями в процессе совместной работы. То есть, речь идет 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 взаимобмене. 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 экономическую, политическую, языковую, научно-техническую и др.³³ 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»³⁴.

Как нам представляется, речь идет о сотрудничестве (соответственно, об отсутствии властности в отношениях), да иного и не может быть в международном публичном праве и в межгосударственных отношениях³⁵.

²⁸ См.: Максуров А.А. О структуре координационной деятельности (об уровне разработки проблемы) // Юридические записки ЯрГУ им. П.Г. Демидова / Под ред. В.Н. Карташова, Л.Л. Кругликова, В.В. Бутнева. — Ярославль, 2001. Вып. 1.

²⁹ См.: Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. Т. 3. — М., 2006. — С. 113.

³⁰ См.: Новейший словарь иностранных слов и выражений. — Минск, 2003. — С. 385.

³¹ См.: Головкин В.В. Высшие синергии. — Томск, 2003. — С. 5. О важности применения синергетики в социальных науках и сложности такого применения см. также: 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 и др.

³² См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 2005. — С. 739.

³³ См.: Большой энциклопедический словарь. — М., 1983. — С. 326.

³⁴ См.: Киреева С.А. Межгосударственная интеграционная деятельность как выражение внешней функции Российского государства / Под ред. Н.И. Магузова. — Саратов, 2005. — С. 12.

³⁵ 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 государств³⁶.

Активно применяется категория координации и в праве. Сама по себе координация имманентно присуща праву, поскольку его основное назначение — регулировать общественные отношения³⁷. Особенности этой функции заключаются, помимо прочего, в координации социальных взаимосвязей³⁸.

В прикладных научных исследованиях понятие «взаимодействие» рассматривается в различных аспектах и смыслах, Достаточно развернутое определение взаимодействия дается в уголовно — процессуальной деятельности. Так, применительно к взаимодействию органов внутренних дел с населением, В.Т. Томин³⁹ формулирует взаимодействие как такое состояние связей между ними, которое характеризуется значимыми для результатов функционирования воздействием, взаимовлиянием указанных субъектов.

Взаимодействие в узком смысле — это совместная или согласованная в пространстве и времени деятельность двух и большего числа субъектов по достижению одной или нескольких целей. Данное определение отражает доминирующий в юридической литературе подход к раскрытию сути взаимодействия государственных органов, ведущих оперативно-розыскную деятельность. Исходя из этого, данное определение можно взять за основу при рассмотрении взаимодействия применительно к деятельности органов государства по обеспечению национальной безопасности.

Интересно, что в начале 60-х гг. прошлого столетия в связи с принятием нового УПК РСФСР внимание ученых стали привлекать проблемы взаимодействия следователя и органов дознания. При этом, первые исследователи абсолютно правильно определяли сущность взаимодействия, как согласованную

деятельность названных субъектов (А.Н. Балашев, Н.В. Жогин, А.Р. Ратинов, А.А. Чувилев, Ф.Н. Фаткуллин, Н.А. Якубович⁴⁰). В ранних исследованиях не указывалось, что понимается под согласованностью. Позднее, Г.Г. Зуйковым⁴¹ была дана развернутая характеристика взаимодействия указанных субъектов, как согласованная по месту, времени и целям деятельность различных элементов системы, направленных на достижение общей цели. В данном случае, хотя и не дается подробного анализа понимания согласованности, все-таки содержится указание на общность цели. Именно общая цель взаимодействующих субъектов объединяет их усилия в деятельность, представляющую собой систему взаимосвязанных действий. Представляется, что согласованность должна пониматься с одной стороны как заранее спланированные действия, которые должны выполняться конкретными субъектами в определенных условиях места и времени и направленные на решение промежуточных задач. Последовательное или одновременное решение указанных задач позволяет добиться желаемого результата. Кроме того, согласованность означает и взаимообусловленность действий взаимодействующих участников. Результаты выполнения каждым из них отдельных операций влияют на продуктивность будущих действий партнеров. В дальнейшем сложилось понимание взаимодействия органов следствия и дознания в широком и узком смыслах. В первом случае в понятие взаимодействия включается совместная деятельность указанных субъектов не только на досудебных стадиях уголовного процесса, но и за его пределами. К данному роду взаимодействия относится общепрофилактическая деятельность различных ведомств, в структуру которых входят органы следствия и дознания. Такое взаимодействие различных правоохранительных органов, несомненно, позволяет повысить эффективность борьбы с преступностью, но, по нашему мнению,

³⁶ См.: Мордовец А.С. Международное сотрудничество органов внутренних дел России / Вопросы теории государства и права. Вып. 2 (11). — 2000. — С. 60.

³⁷ См.: Кулапов В.Л. Происхождение государства и права / Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М., 1997. — С. 42.

³⁸ См.: Теория государства и права. Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М. 1999. — С. 258.

³⁹ См.: Томин В.Т. Взаимодействие органов внутренних дел с населением в борьбе с преступностью. — Омск. — 1975. — С. 171.

⁴⁰ См.: Балашев А.Н. Взаимодействие следователей и органов дознания при расследовании преступлений. — М., 1979; Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. — М., 1965; Чувилев А.А. Взаимодействие следователя органа внутренних дел с милицией. — М., 1981; Ратинов А.Р. Взаимодействие следователя с органами милиции и прокурорский надзор // Прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием. — М., 1964; Якубович Н.А. Организация взаимодействия следователя прокуратуры и органов милиции. — М., 1965.

⁴¹ См.: Зуйков Г.Г. Взаимодействие с общественностью в работе милиции по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений // Взаимодействие органов охраны общественного порядка с общественностью. — М., 1963.

не охватывается объектом криминалистического исследования. В науке криминалистике изучению подлежит взаимодействие, понимаемое в узком смысле, как совместная деятельность названных субъектов на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования⁴².

Взаимодействие органов, выполняющих функции по обеспечению национальной безопасности РФ, характеризуется широким кругом полномочий федеральных органов исполнительной власти⁴³. От того, насколько четко будет налажено взаимодействие этих органов и будет зависеть эффективность государствен-

ного управления и обеспечение национальной безопасности.

Таким образом, под взаимодействием органов обеспечения, национальной безопасности России следует понимать согласованную по месту и времени и закреплённую в законодательстве их совместную деятельность, направленную на обеспечение национальной безопасности РФ, то есть на создание и поддержание такого экономического, политического, международного и военно-стратегического положения страны, которое бы создавало благоприятные условия для развития личности, общества и государства.

Библиографический список:

1. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. — М., 1991.
2. Максуров А.А. Координация — наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2007. — № 9.
3. Мыцыков А.Я., Смирнов А.Ф. Взаимодействие прокуратур субъектов Российской Федерации с отделами Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах. — М., 2003.
4. Черкасов К.В. Взаимодействие как принцип деятельности органов государственной власти субъекта РФ // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2008. — № 2.
5. Черепанов В.А. Теория российского федерализма. — М., 2005.
6. Погодина И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов. — Владимир, 2003.

⁴² См.: Котов В.В. Организационные и тактические основы взаимодействия следователя и органов дознания при производстве отдельных следственных действий: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2007.

⁴³ Так в соответствии с Положением о ФСБ, Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и др.