

---

## ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ КООРДИНАЦИОННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ)

А.А. Максуров

Кафедра теории и истории государства и права  
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова  
*ул. Советская, 14, Ярославль, Россия, 150000*

Статья посвящена проблемам определения качества государственного управления, рассматриваемым на примере координационной юридической практики. Исследование основано на анализе соотношения качества координационной юридической практики и ее эффективности.

**Ключевые слова:** эффективность норм права, координационная юридическая практика, государственное управление.

Как верно пишет Т.И. Илларионова, следует различать «эффективность нормы и эффективность ее воздействия» [3. С. 76]. 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» [2. С. 191], что, разумеется, в корне неверно.

Однако этот подход требует под эффективностью нормы понимать вычленимый результат ее действия, а под эффективностью воздействия — совокупный результат (с чем, с отдельными оговорками, согласны и мы), включающий также и эффективность правового механизма (с чем мы совершенно не согласны). Совершенно правильно, что практически действие 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 элементами [5. С. 74–78.].

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» [4. С. 18] — 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 свойство [8. С. 230.]. 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 [6. С. 234].

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 ножа). Некачественная норма права координационного характера лишь повышает затратность координационной юридической деятельности, но не исключает эффективности самой дея-

тельности. Интересно, кстати, высказались Л.А. Борисова и Д.В. Махмудов: «Важным этапом управления качеством... продукции является оценка эффективности» [1. С. 21]. 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, представительско-обязывающий характер, ясность и доступность языка, точность и определенность терминов и формулировок, логическая непротиворечивость и т.п. [7. С. 112]. 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». 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» [4. С. 258, 260–261, 210–211].

Однако, даже оставаясь на позициях традиционного понимания соотношения «эффективности» — «качества», вряд ли кто-то возразит нам, что качественная координационная юридическая 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). 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 [6. С. 202].

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Борисова Л.А., Махмудов Д.В.* Оценка эффективности управления качеством автомобильного строительства // *Транспортное право.* — 2006. — № 3.
- [2] *Жинкин С.А.* Некоторые аспекты понятия эффективности норм права // *Правоведение.* — 2004. — № 1 (252).
- [3] *Илларионова Т.И.* О категории эффективности гражданско-правовых норм // *Гражданское право, эффективность и качество.* — Свердловск, 1977.

- [4] *Коротков Э.М.* Концепция менеджмента: Учеб. пособие. — М., 1998.
- [5] *Марочкин С.Ю.* Условия и критерий эффективности норм международного права: понятие, соотношение // Правоведение. — 1984. — № 2.
- [6] *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 г. (г. Москва). Общественная палата РФ. — М., 2009.
- [7] *Общая теория права* / Под ред. А.С. Пиголкина. — М., 1995.
- [8] *Хрестоматия по инженерной психологии* / Под ред. Б.А. Душкова. — М.: Высшая школа, 1991.

**PROBLEM OF DEFINITION  
OF QUALITY OF THE GOVERNMENT  
(ON AN EXAMPLE OF COORDINATION LEGAL PRACTICE)**

**A.A. Maksurov**

The Department of Theory and History of State and Law  
Yaroslavl Demidov State University  
14, *Sovetskaya st.*, Yaroslavl, Russia, 150000

Article is devoted problems of definition of quality of the government, considered on an example of coordination legal practice. Research is based on the analysis of a parity of quality of coordination legal practice and its efficiency.

**Key words:** efficiency of norms of the right, coordination legal practice, the government.