

# ПРАВОВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ (КОНВЕРГЕНЦИЯ) В УПРАВЛЕНИИ КАК СРЕДСТВО СПЛОЧЕНИЯ НАРОДОВ

Василий Прокошин\*

*Формирование конституционно-консолидирующего управления на основе правовой интеграции (конвергенции) включает в себя разнообразные аспекты правовой жизни человека, народа и общества. В статье речь идет о познании консенсусного и управленческого права, которое позволяет юридической науке иметь новые результаты, охватывающие широкий круг управленческих проблем в масштабах отдельной страны, государства, международного сообщества. Анализ правовой интеграции в управлении касается деятельности России, Украины, государств Европейского Союза, Евразийского экономического союза и других.*

Конвергенция - термин, используемый в праве, экономике для обозначения сближения социальных систем различных стран, особенно в условиях глобальных трансформаций. Термин «конвергенция» получил широкое признание в науке в связи с полномасштабным распространением в 1960-1970 гг. теории конвергенции. Эта теория разрабатывалась в различных вариантах представителями институционализма - П. Сорокиным, У. Ростоу, Дж. К. Гэлбрейтом (США), Р. Ароном (Франция), эконометрики - Я. Тинбергеном (Нидерланды), Д. Шельским и О. Флехтхаймом (ФРГ).

Согласно гипотезе конвергенции «единое общество» не будет ни капиталистическим, ни социалистическим. Оно соединит преимущества обеих систем и при этом не будет иметь их недостатков.

Один из вариантов теории конвергенции принадлежит академику А. Д. Сахарову, который считал сближение капитализма и социализма, сопровождающееся демократизацией, демилитаризацией, социальным и научно-техническим прогрессом, единственной альтернативой гибели человечества.

Сегодня в основе конвергенции лежат общие тенденции и императи-

вы управленческо-правового, научно-технологического и социально-экономического прогресса. Они обуславливают сближение, т. е. конвергенцию правовых систем все большего числа стран при сохранении их национальных особенностей на этапе рыночных трансформаций.

Законопослушность, конституционная свобода и правовая интеграция (конвергенция) на основе ст. 4 (ч. 3), ст. 13 Конституции Российской Федерации 1993 года в праве, в управлении означают сближение (конвергенцию от лат. *convergo* - «сближаю»), то есть схождения в смысловом значении интеграции, консенсуса, компромисса.

Понятие «конвергенция», противоположное «дивергенции», употребительно в различных гуманитарных науках, в том числе и в праве в форме консолидации, консенсусного и управленческого права. Наиболее часто используется такой элемент конвергенции, как «консолидация» при анализе сокращения сроков и снижения трудоемкости по подготовке управленческой и финансовой отчетности, путей повышения уровня ее достоверности. Еще шире, в зависимости от контекста, употребляется правовая, управленческая интеграция (англ. *Political Integration*) - процесс сближе-

\* Прокошин Василий Алексеевич, доктор юридических наук, заслуженный юрист России, профессор кафедры государственного и муниципального управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

ния двух или более структур, направленный в сторону взаимного сотрудничества. В более широком смысле речь идет о формировании некоторого целостного комплекса управленческих систем на межгосударственном уровне. И в узком, и в широком аспектах предполагается, что в интегрируемой системе субъектов управления повышается уровень трансакций между участниками интеграции как средства сплочения граждан, нации и народов и возрастает общность их интересов и ценностей.

«... Здоровая семья и здоровая нация, переданные нам предками традиционные ценности в сочетании с устремленностью в будущее, стабильность как условие развития и прогресса, уважение к другим народам и государствам при гарантированном обеспечении безопасности России и отстаивание ее законных интересов – вот наши приоритеты» [1].

В литературе отмечается, например, перспективность евразийской модели, исходящей из эффективного восприятия западных и восточных стереотипов, сочетаемых с реализацией мировой стратегии устойчивого развития, призванной обеспечить высокую «степень управляемости» в процессе глобализации, чтобы предотвратить масштабные кризисные тенденции в будущем [2. С. 266-270].

Россия, преодолевая противоречия и угрозы как внутреннего, так и внешнего характера, находит свое историческое место в мирохозяйственной системе, отвечая на вызовы современности, в частности, на инновационность развития, которая предполагает динамизм с высокой степенью новизны во всех сферах деятельности. Она на основных направлениях своей деятельности учитывает западные стереотипы (активность, динамизм, рациональность и др.) и восточные банальности (гармоничность, эволюционизм, эмоциональность и т. п.) прежде всего в управлении – централизованных и децентрализованных моделях развития. Россия, следуя путем формирования инновационного государства и стратегического планирования [3], повышает степень своей привлекательности для других стран.

Наряду с тем, создание и эффективное функционирование Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС), повышение статуса взаимодействия государств евразийского региона (Россия, Казахстан, Таджикистан, Киргизия, Узбекистан, Китай и другие) является, особенно в ближайшей перспективе, важным фактором внедрения

опыта консолидирующего управления, накопленного Россией и ставшего основой мирового динамизма, что заметно на примере Евразийского экономического союза.

Российская Федерация позиционирует себя как великая евразийская держава на постсоветском геополитическом пространстве, один из центров мирового влияния.

Россия, возвратив статус полноценного субъекта международных отношений, стала функционировать как эффективно действующий самостоятельный партнер на евразийском экономическом, правовом и идеологическом пространстве. Видимо, будет односторонним рассмотрение российской Конституции 1993 года как «декларирующей деидеологизацию» (1). В статье 13 Конституции Российской Федерации признается идеологическое многообразие.

Российская инновационная модель правовой интеграции в управлении стремится к такой стратегии сплочения граждан и нации, суть которого в сочетании экономических, юридических, идеологических и социокультурных ценностей формирования человека инновационного типа. Человек в России как первичный субъект управления имманентно соответствует стереотипам инновационного развития государства, устремленных в будущее, балансируя между западными и восточными ориентирами, стремясь к синтезу (взаимосвязи) западной активности и восточной гармоничности. Именно в этом и заключается сущность инновационного движения государств евразийского пространства с учетом модели развития России, имеющей стратегию сплочения нации посредством консенсусного, управленческого права, исходящего из идеологического многообразия в России.

Для Российского государства вопросы сотрудничества и взаимодействия с другими субъектами международного права, международно-правового регулирования управленческих отношений, сплочения россиян в правовых формах приобретают особую актуальность. Особенно актуальны сегодня функции миросплочения, в той или иной мере, выполняемые как международными организациями (например, ООН), так и имеющими статус региональных – ОБСЕ, Организацией Североатлантического договора, СНГ, ШОС, ОДКБ, а также Евразийским экономическим союзом.

Вместе с тем Российская Федерация выступает против негласного разделения функций в Европе, где ЕС отвечает за экономическое сотрудничество, НАТО – за во-

енное и военно-политическое, а ОБСЕ - за гуманитарное.

Однако, несмотря на противоречия во взглядах на миротворческую политику между Российской Федерацией и НАТО, совпадающими являются долгосрочные цели по противодействию международному терроризму в Европе, Америке, Центрально-Азиатском и других регионах.

С сожалением приходится констатировать, что общий итог совместных усилий, начиная с момента создания в 2002 г. Совета Россия - НАТО, пока малоэффективен для России и евразийского мира, поскольку альянс рассчитывает лишь на свой вариант адаптации. Взаимодействие России и ЕС по вопросам миросплочения, в частности урегулирования украинского кризиса, пока не привело к видимому прогрессу в этой области.

Далее. Что касается интеграции в рамках ОДКБ, необходимо отметить, что объединение союзнических усилий государств-членов этой организации с ШОС, рядом крупных европейских государств, Индией способно эффективно противостоять односторонней силовой линии в международных делах, оградить, в том числе национальные интересы России, по всем основным направлениям.

Для решения теоретико-практических проблем консолидации, сплочения граждан и нации на евразийском пространстве необходимо активное привлечение конверсионных ресурсов со стороны государства. А именно: принятие законодательной базы, соответствующей современному состоянию консолидирующего управления и миросплочения; воплощение в международной практике сотрудничества, взаимопомощи прежде всего на консенсусно-правовом уровне; направление большего числа российских представителей в международные организации с целью воздействия на современные управленческие процессы и технологии международного общения. Необходимо принятие методик новейшего информационно-правового сопровождения управления процессом сплочения государств в условиях рыночных трансформаций, нового мирового порядка и модернизации для достижения стратегической стабильности.

Как видно, системная интеграция, миросплоченность в процессах правового обеспечения консолидирующего управления - это разработка комплексных решений не только по инноватизации технологических

и бизнес-процессов, но и миротворчество, сотрудничество в его интересах. Ее конечная цель - максимально эффективное управление процессом установления оптимальных связей между относительно самостоятельными малосвязанными между собой управленческими объектами (индивидуумами, группами, социальными классами, государствами) и дальнейшее их превращение в единую, целостную систему, в которой согласованы и взаимозависимы ее части на основе общих целей, задач, интересов.

Международная интеграция - процесс сближения, взаимоприспособления национальных управленческо-правовых систем, обладающих способностью саморегулирования и саморазвития на основе согласованной межгосударственной политики. Наглядный пример - отношения между Россией и Украиной в недалеком прошлом.

Внутригосударственная консолидация как элемент интеграции (конвергенции) - не просто суммирование итоговых данных сопоставимых статей (активы, доходы, расходы и др.) различных отчетов. Грамотно построенная система консолидации - это методология сбора, структурирования и предоставления данных с учетом заложенных в систему правил (стандартов), процедур консолидации.

На национальном уровне существуют методы консолидации управленческого труда, финансовой консолидации, которые различаются в зависимости от тех или иных аспектов деятельности. Среди его основных причин можно выделить следующие: слияния и поглощения; выход российских компаний на международные рынки; территориальная распределенность дочерних структур; наличие собственных принципов, управленческих оргструктур и т.д.

Среди консолидированных управленческих и финансовых отчетов по российским и международным стандартам используются: консолидированный отчет о прибылях и убытках; консолидированный бухгалтерский баланс; консолидированный отчет о движении капитала; консолидированный отчет о движении денежных средств; отчеты в пояснениях к консолидированной финансовой отчетности; управленческие отчеты о деятельности холдинга и входящих в него бизнес-единиц и др.

Консолидация данных в сфере взаимодействия права, труда и сплочения народа - путь к эффективному управлению как отдельной компанией, так и государством в

целом. Многие компании сегодня сталкиваются с проблемой, когда основные управленческие, технико-экономические данные рассредоточены по системам, реализующим многочисленные офисные, административные, технологические процессы и не могут совместно использоваться в масштабах всего предприятия, а порой и общества.

Наиболее жизнеспособными и конвергентными сегодня являются региональные сообщества. Это обусловлено, вероятно, тем, что они находятся ближе к гражданам, чем к федеральной власти, более консолидированы в силу единства территории и обозримого масштаба хозяйственных, культурных и иных государственных дел регионов.

Конкретно и полно проявляется консолидирующая сущность конвергенции (интеграции) в управленческом труде как виде трудовой деятельности, а также в работе по выполнению служащими административно-управленческих консолидирующих функций не только в организации, учреждении, органе, но и в системе «право - труд - единство народа».

В отличие от других смежных понятий, понятие «консолидирующая управленческо-правовая жизнь народа, человека и общества» включает в себя весь комплекс как позитивных, так и негативных явлений (правонарушений, деформаций правосознания, ошибок в управленческом труде и т.д.) с точки зрения консенсусного и управленческого права. Поэтому основное отличие данной категории от других категорий происходит по объемному признаку. Введение этой категории в практику управления принципиально не меняет научного подхода к управленческому праву, поскольку его основное действие протекает в правовом консолидирующем пространстве.

Необходимо, отделяя право от всех иных явлений, и в первую очередь от «голового» администрирования и командования, в качестве особого предмета правового регулирования, обозначить специальную область отношений - *правовое управление консолидирующими делами государства*, интегрирующую консенсус, консолидацию, доверие, единство и сплоченность граждан и нации в целом.

Безусловно, в центре правовых исследований интеграции в управлении должен быть поставлен человек со своим свободным анализом жизни и творческим потенциалом. Гражданин тем и ценен, что спо-

собен к самостоятельному выбору средств сплочения в гражданском обществе. И поэтому юридико-аналитическая наука, наша юридическая корпорация не должны снимать с себя ответственность за то, что недостаточно развивала творческий потенциал личности, тем самым способствуя отчужденности человека, фактически лишая его реализации своих творческих возможностей, совместного с властью поиска путей к взаимному доверию.

Выбор гражданами сплоченности как средства управления делами государства, а также доверия в качестве своей цели основывается на системе консенсусного и управленческого права, рассматривающего конвергенцию в управлении неотъемлемым институтом сплочения граждан, нации и народов.

Достижению такой цели, на наш взгляд, поможет обновление системы категорий и понятий, существующих в теории права и управления. Показателен в этом отношении институт медиации.

Сегодня во всех цивилизованных странах существует движение за внедрение медиации как отдельного процессуального института в правовой системе государства. В отличие от судебных методов разрешения спора, медиатор выступает связующим звеном, которое помогает сторонам достичь компромисса и самим прийти к принятию правильного решения. Медиатор не принимает решения за участников спора, но, сохраняя абсолютную беспристрастность, направляет их к примирению. Медиационные процедуры - это не заседания, не состязания, не перетягивание весов Фемиды на свою сторону вопреки всему. Медиация представляет собой выработку общей позиции путем индивидуальных и общих встреч с участниками спора, обсуждений, разговоров, договоренностей.

В России летом 2010 года был принят существенный шаг на пути к этой цели - принят Закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

Растет использование медиации в системе здравоохранения, страховой и банковской сферах. Такой медиативный подход позволяет создавать эффективные и оперативные инструменты профилактики конфликтов, реагирования на них и защиты прав, в том числе прав самих участников отношений. Медиация достаточно широко применяется в образовательном пространстве. Здесь область применения медиации

становится все шире в силу действия Приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 февраля 2011 г. № 187 «Об утверждении программы подготовки медиаторов», которая утверждена в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2010 г. № 696 о программе подготовки медиаторов [4].

В настоящее время ведутся конструктивные дискуссии о возможности применения медиации в сфере правоохранительной деятельности, финансового, административного права, в частности, при разрешении административных споров, взаимоотношений в налоговом администрировании, при рассмотрении конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе.

Примером наиболее успешного использования медиации для разрешения административных споров являются Германия и Нидерланды.

В Германии, которая начала эксперимент по внедрению медиации в судах (в том числе и административных) в 2000 г., сначала было задействовано шесть Земель как субъектов Федерации. Затем стали включаться в программу другие регионы страны и Берлин, что, наверное, можно расценивать как показатель успеха и знак признания медиации на федеральном уровне. Все большему расширению ее применения здесь способствует то обстоятельство, что медиация понимается как часть работы суда, и поэтому на нее распространяется принцип независимости судей.

Анализируя использование процедуры посредничества для урегулирования споров по административным делам, немецкие специалисты медиации приходят к выводу о том, что для проведения процедуры посредничества подходят административные споры, отличающиеся конкретными характеристиками. В том числе, если между сторонами возможно продолжение взаимоотношений, например, между собственниками соседних земельных участков; наличие проблем коммуникации участников конфликта; если административный орган имеет свободу выбора в виде альтернативы санкций; если обстоятельства конфликта не подлежат разглашению.

Схожие процессы применения медиации происходят также и в Нидерландах [5]. Несмотря на то, что там использованием процедур медиации при урегулировании налоговых споров занялись относительно недавно (в 2004 г.), этот опыт можно рас-

ценивать как достаточно убедительный. Такая практика позволила значительно уменьшить общее количество судебных разбирательств по налоговым вопросам.

Медиацию по административным делам, по налоговым спорам, по примененным ранее процедурам в Нидерландах положительно оценивают обе стороны конфликта. Результатом урегулирования споров по такой категории дел в 80 процентов случаев найдено взаимоприемлемое решение. То есть стороны пришли к согласию, и дело не потребовалось передавать в суд. Опросы сторон об отношении к медиации показывают, что примерно 90 процентов опрошенных граждан говорят о том, что в подобных случаях предпочли бы вновь пройти эту процедуру, а не обращаться в суд.

Основным аргументом в пользу медиации по административным делам являются также приводимые голландскими экспертами данные о том, что на каждом случае, по которому применяется процедура медиации, государство экономит в среднем от 20 до 50 тысяч евро.

В российской процессуальной науке сложились две противоположных позиции. Сторонники одной из них - позиции, отвергающей возможность использования примирительных процедур по административным делам, придерживаются того мнения, что в споре с государственными органами соглашения невозможны в силу специфики административных отношений сторон.

Вместе с тем в России действует закон, направленный на совершенствование системы управленческо-правового налогообложения путем создания консолидированных групп налогоплательщиков (далее - КГН) [6].

В законодательство внесено определение консолидированной группы налогоплательщиков, под которой понимается объединение налогоплательщиков на основе договора в целях исчисления и уплаты налога на прибыль организаций с учетом совокупного результата финансово-хозяйственной деятельности указанных налогоплательщиков.

Переложение обязанностей по исчислению и уплате налога (налогов) на ответственного участника консолидированной группы оптимизирует административно-правовое регулирование деятельности КГН. Объединение процедур налогового администрирования и контроля, которые ранее применялись по отношению к каж-

дому участнику группы, способствует снижению издержек, связанных с исполнением налоговыми органами своих контрольных функций.

Поэтому представляется необходимым не только проводить постоянный мониторинг функционирования данного консолидирующего института, но и видеть перспективы его развития в российских условиях, где намечено расширение периметра консолидации, распространение ее на иные налоги. С одной стороны, он выгоден налогоплательщикам (КГН), так как выводит из-под контроля налоговых органов внутригрупповые сделки, оптимизирует налоговое планирование, позволяет распределять убытки между членами КГН (в США КГН вообще рассматривается как привилегия). С другой стороны, консолидация позволяет государству оптимизировать процессы налогового администрирования применительно к холдинговым структурам, решать проблемы трансфертного ценообразования, вводя режим консолидированного налогоплательщика.

В связи с этим категории «управленческое право», «управленческая медиация», «консолидированное налогообложение» и другие могут занять такое место в управленческо-правовом массиве, которое будут отражать не столько их доминирую-

щий характер над другими понятиями и категориями в сфере управления, сколько позволят наиболее целостно, многоаспектно представить теоретическую конструкцию существования управленческого права как социального феномена сплочения россиян и нации.

Таким образом, создание консолидирующего управления на основе правовой интеграции (конвергенции) как ядра теории консенсусного и управленческого права включает в себя разнообразные аспекты правовой жизни человека, народа и общества. Речь идет о научном достижении, которое позволяет юридической науке иметь новые конкурентоспособные результаты, охватывающие стратегический круг управленческих проблем, возникающих в процессе формирования инновационного государства и рыночных трансформаций.

#### Примечания

(1) Подобное утверждение, например, профессора А.Б. Чащевика не помешало автору сделать верный вывод о том, что идеология «является фундаментом, на котором функционирует государственный механизм» // См.: Чащевик А. Механизм сплочения и консолидации. Белорусская думка. 2010. № 3.

#### Литература:

1. Послание Президента Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года // <http://www.kremlin.ru>.
2. См.: Лось В.А. Евразийская модель как механизм государственной стратегии России в условиях глобализации // В кн.: Стабильность и развитие России в системе глобальных трансформаций. М., 2013.
3. См.: Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2014 года; Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 1. Ст. 216; 2014. № 26. Ст. 3378.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 50. Ст. 6706.
5. Медиация в административных спорах // <http://blog.liga.net>.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 16.11.2011 №321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» // Российская газета. 2011. 21 ноября.

## LEGAL INTEGRATION (CONVERGENCE) IN MANAGEMENT AS A MEANS OF PEOPLE'S UNITY

Formation of consolidated constitutional governance on the basis of legal integration (convergence) includes different legal aspects of human life, people and society life. In this article we are talking about consensus and

management law that allows legal science to achieve new results covering a wide range of administrative issues in an individual country, and in the international community. The analysis of the legal integration in management

concerns Russia, Ukraine, countries of the European Union, the Eurasian Economic Union and others.

V. Prokoshin,  
Doctor of Science (law), Merited Lawyer

of Russia, Professor, Department of State and Municipal Administration, Academy of National Economy and State Service under President of Russia

**Ключевые слова:**

интеграция, конвергенция, управление, сплочение.

**Keywords:**

integration, convergence, management, rallying.

**References:**

1. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniju 4 dekabrya 2014 goda [Address of the President to Federal Assembly December 4, 2014] // <http://www.kremlin.ru>.
2. Sm.: Los' V.A. Evrazijskaja model' kak mehanizm gosudarstvennoj strategii Rossii v uslovijah globalizacii [Eurasian model of the mechanism of the state strategy of Russia in the context of globalization] // V kn.: Stabil'nost' i razvitie Rossii v sisteme global'nyh transformacij. M., 2013.
3. Sm.: Strategija innovacionnogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2014 goda; Federal'nyj zakon ot 28 ijunja 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» [The strategy of innovative development of the Russian Federation for the period until 2014; Federal law 128 June 2014 № 172-FZ «On the strategic planning in the Russian Federation»] // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Laws of the Russian Federation]. 2012. № 1. St. 216; 2014. № 26. St. 3378.
4. Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Laws of the Russian Federation]. 2010. № 50. St. 6706.
5. Mediacija v administrativnyh sporah [Mediation in administrative dis-putes] // <http://blog.liga.net>.
6. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 16.11.2011 № 321-F3 «O vnesenii izmenenij v chasti pervuju i vtoruju Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svjazi s sozdaniem konsolidirovannoj gruppy nalogoplatel'shnikov» [Federal Law of the Russian Federation of 16.11.2011 №321-F3 «On Amendments to Parts One and Two of the Tax Code of the Russian Federation in connection with the creation of a consolidated group of taxpayers»] // Rossijskaja gazeta [Russian Newspaper]. November 21, 2011.