

ИННОВАЦИОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА ОСНОВЕ КОНSENSУСНОГО И УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРАВА

Василий Прокошин *

В статье раскрывается содержание инновационного управления на основе консенсусного и управленческого права. Внимание сосредоточено на выполнении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период 2020 года. Автор подчеркивает роль инновационного государства и его новых институтов права и управления в обеспечении конкурентоспособности Российской Федерации.

Для правоприменителей, равно как и для законодателей, осуществляющих правовое обеспечение управленческих процессов, важнейшее значение приобретает последовательная реализация Стратегии инновационного развития России на период до 2020 года¹, определяющей цели и приоритеты инновационного государства и его инновационного управления.

Естественно, инновационное управление меняет свой характер в разных исторических условиях и на разных этапах своего развития. Так, в фазе зрелости оно направлено на освоение управленческих инноваций. В фазе кризиса цель управления – сохранение потенциала для будущего прорыва. В фазе оживления и подъема оно направлено на поддержку и распространение базисных инноваций, освоение новых управленческих ниш (например, инновационно-технологического прорыва). Запаздывание с осовремениванием (модернизацией) управления может привести к падению конкурентоспособности управляющей системы, вытеснению ее с передовых позиций, ослаблению правового обеспечения инновационного управления, его адаптации к существующей среде.

Инновационно-технологический прорыв в управлении достигается на основе законодательства об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в системе управления, ряда инновационных программ и проектов, принятых как на нацио-

нальном инновационном уровне, так и в нормативных актах СНГ. При этом остается актуальной проблема создания благоприятной среды для инновационно-технологического прорыва в управлении путем развития инновационной инфраструктуры, банков новых данных, сайтов Интернета и секторов глобальной конкурентоспособности. В частности, в России появился инновационный центр «Сколково», формируется один из мировых финансовых центров, сложились информационные и многие другие новейшие технологии.

Занимаясь этими и другими инновационными направлениями, система государственного управления концентрирует усилия на создании равных возможностей для органов власти субъектов Федерации и населения, формировании у них мотивации к инновационному поведению, радикальному повышению эффективности экономики прежде всего на основе роста производительности труда. Результатом решения этих задач станет отказ от бюрократизированного, коррумпированного управления и вхождение России в число мировых технологических лидеров.

Конечно, суть дела не только в том, чтобы устранить чрезмерное административное давление на экономику, которое стало одним из основных тормозов развития. Главное, за счет оптимизации функций и изменения системы правового обеспечения управления на основе консенсусного и управленческого права

* Прокошин Василий Алексеевич, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

создать мотивацию к эффективной деятельности министерств, ведомств, их чиновников. Не менее важно сформировать конкурентные условия для привлечения на государственную и муниципальную службу лучших кадров; для преодоления чрезмерной централизации управления, когда элементарные решения принимаются в федеральных управленческих структурах месяцами, а то и годами.

В центре новых требований к управлению становится эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка гражданских инициатив и инноваций, персональная ответственность за качество управления. Путь к этому проходит через воспитание высокой культуры граждан, повышение роли общественных организаций, развитие всей политической системы.

Необходимо учитывать при этом, что мир с каждым годом становится не проще, а сложнее и жестче. Россияне наблюдают, как, прикрываясь высокими лозунгами свободы открытого общества, подчас уничтожается суверенитет стран и целых регионов. Под громкую риторику о свободе торговли и инвестиций в развитых экономиках и странах усиливается политика протекционизма. Разворачивается ожесточенная борьба за ресурсы. Во многих конфликтах, внешнеполитических акциях, дипломатических демаршах просматривается растущий интерес внешнего мира к России и Евразии в целом. Разумеется, что консолидированное, объединенное общим устремлением евразийское сообщество государств сможет реализовать преимущества инновационного управления в полной мере.

У россиян сформировано понимание того, каким образом и за счет каких ресурсов страна будет решать новые масштабные, управленческие задачи. Только лишь высокопроизводительный труд в инновационно-управленческой сфере, полное использование всех преимуществ инновационного управления на основе консенсуса в обществе и «человеческого капитала» позволят сформировать адекватную картину развития инновационно-управленческой системы современного мира.

Безусловно, нужно объективно оценивать сдвиги в структуре глобального инновационно-технологического пространства, возможности и перспективы объединения усилий для осуществления базисных инноваций в рамках интеграционных объединений (Европейского союза, СНГ, ЕврАзЭС и других), чтобы определить правильную, научно-выверенную стратегию и механизм осуществления инновационного управления.

Правовой основой таких стратегий и механизмов является развитие консенсусно-правовых и управленческо-правовых норм конституций, законов, подзаконных нормативных актов в области науки, инноваций и технологий.

Проблемы обеспечения прочных и гибких правовых основ, а также консенсуса в управлении, процесса упрочения гражданского мира и согласия, по сути дела, всегда актуальны. Но в условиях, когда мировое сообщество и Россия – его действительный член, находятся на стадии поиска путей прогресса на мирсогласительной, антитеррористической основе, эти проблемы приобретают особую значимость. Именно поэтому столь важна разработка концепции консенсусного права на теоретико-практическом уровне сегодня, когда начинается построение новой глобальной системы безопасности. Как отмечается в «Европейской конвенции о пресечении терроризма», «любое государство должно учитывать при оценке этого преступления его опасность для жизни, физической неприкосновенности или свободы людей»².

Естественно, в осмыслении консенсуса в государственном и муниципальном управлении посредством гражданского согласия право поставить точку не закреплено ни за каким-либо авторитетом, ни за какой-либо конституционной властью. Однако приятно осознавать, что в литературе сделано удачное и весьма своевременное приглашение к дискуссии о судьбах мира в России, о кризисе классической модели государства и системе ограниченного суверенитета, о феномене расколотой цивилизации и «новом «новом мире»»³.

Не в обеспечении ли этих основ жизни, свободы и благополучия состоит цель консенсусного и управленческого права, его основное назначение? Здесь мир – это не только то, что противоположно войне, т.е. определенному состоянию общества в условиях социальной катастрофичности, а еще и само общество (социум, община, сообщество). Именно такому праву, чтобы действительно утвердиться в качестве самоценности, думается, необходимо, прежде всего, проявить заботу о том, чтобы был мир.

Но какой же может быть мир, если между членами общества нет согласия? Следовательно, консенсусное и управленческое право, если это действительно право, решает задачи согласования интересов общества; поиска, закрепления и утверждения общего знаменателя в отношении между множеством «Я», который сможет примирить даже смертель-

ных врагов, не говоря уже о тех, кто поссорился, просто разойдясь во взглядах, не найдя взаимопонимания»⁴.

Смысл и содержание проблематики консенсусного права становится предметом обсуждения в научной и юридической литературе, но ясного и точного ее понимания не выработано⁵. Очевидно одно: поскольку в числе главных вопросов управленческой, правовой и социальной программности современности является вопрос о консенсусном, миротворческом характере отношений личности, государства и общества, особенно в экономических, политических и иных сферах, постольку важно обратиться к вопросам зависимости инновационного управления от состояния консенсусного права. Исходной точкой такого права является гражданский мир и согласие, закрепленные в преамбуле Конституции Российской Федерации 1993 года.

В условиях гражданского мира и согласия, основанного на принципах консенсусного права (мирное урегулирование споров, неприменение силы и угрозы силой, единство, целостность государства, мирное сосуществование различных идеологий), создается реальная возможность становления гражданского общества и его функционирования в интересах самореализации личности и консолидации общественных сил, с одной стороны, и оптимального государственного управляющего воздействия на политические, экономические, социальные и духовные процессы - с другой.

В правовых рамках гражданского консенсуса, мира и согласия осуществляется реальный переход от тоталитарного управления к свободе, демократии, от жесткого государственного контроля к действенному общественному договору между личностью, обществом и государством. Человек, его стремление к мирной жизни и сотрудничеству фиксируются с помощью консенсусного права как высшая ценность, гражданское общество – как подлинный носитель не только суверенитета, но и мира и согласия, основа утверждения прав и свобод человека и гражданина, формирования свободной, развитой личности. Поэтому концепция формирования основ консенсусного права как юридической базы мира, согласия, национальной безопасности является не только философской, социальной, но и правовой, управленческой доктриной.

В ней присутствуют все типы аргументаций и теоретико-практических рекомендаций относительно формирования и развития консенсусного права миротворческой

направленности. Речь идет об упрочнении связей рыночной экономики с правом и государственным регулированием; создании механизма предотвращения глобальных и региональных конфликтов, т.е. ситуаций, когда все социальные группы и общности имеют права, гарантированные законами, а государство социально ориентировано на развитие экономики, права и управления; обеспечении доброй воли к правовому согласию, снятию конфликта интересов между народом и властью. «Мы обязаны прекратить, – отмечал В.В. Путин, – бессмысленное соревнование между народом и властью – когда власть порождает законы, а народ изобретает способы их обхода»⁶.

Цель формирования консенсусного права состоит в правоприменении имеющейся нормативной базы гражданского консенсуса: права на консенсус в условиях терроризма и иных конфликтов, защиты права на консенсус. В этой связи требует уточнения понятийный аппарат, необходимый для анализа основ консенсусного права, рассмотрения гражданского консенсуса, мира и согласия в качестве системы с тем расчетом, чтобы выявить ее структуру, элементный и компонентный состав, уровни и сферы деятельности органов государственного и муниципального управления по обеспечению гражданского консенсуса, мира и согласия.

Для России эти вопросы имеют первостепенное значение, поскольку она встала на путь укрепления основ конституционного строя (глава 1 Конституции), прав и свобод человека и гражданина (гл. 2 Конституции), приверженности жить со всеми странами в мире и согласии (статья 14 Конституции), основываясь при этом на Декларацию о государственном суверенитете.

Развитие государств Запада и Востока также показало: чем выше уровень консенсусности, безопасности, и согласия в условиях рыночных отношений, тем эффективнее обеспечиваются права различных слоев населения. В Конституциях многих европейских государств закреплены нормы, регулирующие эту связь в таких формулировках, как: «Собственность обязывает. Ее использование должно одновременно служить общему благу» (ч. 2 ст. 14 Основного закона ФРГ)⁷; «Социальное рыночное хозяйство, опирающееся на свободу хозяйственной деятельности, частную собственность, а также солидарность, диалог и сотрудничество социальных партнеров, образует основу экономического устройства Республики Польша» (ст. 20 Конституции Республики Польша)⁸; «Закон устанавливает

процедуру лишения собственности, исходя из общественных потребностей или пользы, или из социальных интересов» (ст. 5 Конституции Федеративной Республики Бразилия).

Учитывая российские и международные интересы, представляется необходимой конкретизация концепции гражданского консенсуса, мира и согласия в форме федерального закона или иного правового акта, но при условии, что концепция не будет зависеть от политических амбиций и пристрастий субъектов политической борьбы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

С позиции консенсусного права можно выделить следующие основные подходы к развитию сферы правового регулирования инновационно-управленческих отношений:

экономический аспект гражданского консенсуса между федеральным центром, регионами и муниципалитетами: консолидированное распоряжение собственностью и формирование финансовой базы: комплексное социально-экономическое развитие территории, солидарная ответственность за состояние энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения; дорожного строительства, транспорта и услуг связи.

социальный аспект: содержание и развитие жилищного фонда; учреждений здравоохранения, образования, культуры и спорта; обеспечение социальной поддержки занятости населения;

экологический аспект: регулирование застройки территории: контроль за использованием земель, водных объектов, месторождений общераспространенных полезных ископаемых; участие в охране окружающей среды;

общественная безопасность: охрана общественного порядка; содержание полиции; организация противопожарной службы.

законодательное разграничение полномочий по обеспечению консолидации местного самоуправления и органов государственной власти.

Причем необходимо разработать механизм возмещения государством материальных и финансовых затрат при исполнении местным самоуправлением передаваемых ему государственных полномочий. Иначе говоря, нужно решить вопрос о так называемых «государственных обязанностях», в равной мере относящихся ко всем органам и организациям, которые осуществляются безвозмездно (мобилизационная подготовка, проведение федеральных и региональных выборов и т. д.).

Итак, действие консенсусного права в процессе инновационного управления можно определить как использование на практике системы принципов и норм, регулирующих

новые отношения, которые характеризуют уровень достижения обществом и государством состояния консенсуса, сотрудничества, гражданский мир и согласие, а также определяют механизмы обеспечения консолидации общественных сил в интересах социального прогресса.

Наряду с консенсусным правом в развитии инновационного управления большую роль играет управленческое право, представляющее собой новую, большую правовую сферу, охватывающую многие институты и нормы публичного права⁹. Это правовой блок, обеспечивающий регулирование отношений, прежде всего, по комплексному развитию человека и социальных общностей посредством управленческо - правового воздействия государства на общество.

Системные свойства управленческого права получают отчетливое выражение в принципах приоритетности общечеловеческих ценностей, научности, справедливости; обеспечения развития субъектов управления, гарантии их самостоятельности и др.

Управленческое право – это сфера права (система правовых норм), которая в целях осуществления функций государства регулирует общественные отношения управленческого характера, складывающиеся по участию граждан в управлении делами государства, организации и функционированию всех ветвей власти, системы государственного и муниципального управления ее взаимодействию с корпоративным управлением¹⁰.

Для системы управленческого права характерно действие как принципов, так и общеправовых институтов, которые проявляют себя в рамках соответствующих отраслей права. Речь идет об установлении правового статуса субъектов управленческого права; закреплении приоритетов жизнеобеспечения и благополучия человека; обеспечении самореализации интересов субъектов управленческого

права и их саморазвитии; гарантии участия субъектов управленческого права в экономической и социальной деятельности их правовой защите.

В систему управленческого права входят: управленческо-правовые нормы, содержащиеся в федеральных, региональных законах, Указах Президента, постановлениях Правительства Российской Федерации, приказах, инструкциях органов исполнительной власти и многих других актах.

Управленческий правоприменитель должен обладать высокой управленческой культурой, необходимыми знаниями в сфере

права и других отраслей научного знания. В процессе применения норм управленческого права возникают сложности¹¹, неясности, коллизии. Поэтому как правоприменитель, так и другие субъекты управления занимаются толкованием норм управленческого права. Необходимость в толковании правовой нормы возникает в случае разногласий между субъектами правоприменения, сомнения в правильности действий или в конституционности самой управленческо-правовой нормы. В последнем случае на помощь приходит Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривающий подобные споры в установленном федеральным конституционным законом порядке. В результате применения норм управленческого права и их толкования управомоченные субъекты принимают соответствующие решения (правоприменительные акты, судебные решения и т.д.).

Управленческо-правовые отношения, которые создаются в результате действия и применения норм управленческого права, содержат в себе соответствующие права, обязанности, ответственность участников правоотношений. Однако даже самая совершенная норма управленческого права при ее неразумном (неумном), неправильном (или противозаконном) применении (или, наоборот, неприменении) не достигает той цели, которая перед ней была поставлена законодателем, стремящимся

ся урегулировать те или иные общественные отношения.

Инновационные отношения, обусловленные политикой модернизации, урегулированные «умным управлением» и управленческим правом, многообразны: обеспечение консолидации и взаимодействия субъектов государственного управления и местного самоуправления в ходе внедрения управленческих инноваций; демонополизация в инновационной сфере; создание государственных инновационных корпораций, инновационных центров на федеральном уровне и многофункциональных центров в регионах¹².

Принятие и исполнение инновационных решений сопровождается модернизацией инвестиционных, кредитных и налоговых отношений, осуществлением инновационных проектов, контрольно – счетных и иных функций¹³. Переход к инновационному управлению и нормотворчеству опирается на человеческие ресурсы юридической инноватики, включающей инновационное правоведение и антикоррупционные ресурсы управленческого права.

Таким образом, в условиях модернизации активно развивается инновационное управление на основе консенсусного и управленческого права в интересах становления поистине инновационного правового социального государства.

INNOVATIVE ADMINISTRATION ON THE BASIS OF CONSENSUS AND MANAGERIAL LAW

The paper describes the essence of innovative administration on the basis of consensus and managerial law in the context of realization of the Strategy of innovative development of the Russian Federation in the period to 2020. The author emphasizes the role of an innovative state and its new law and management institutions in ensuring the competitive edge of the Russian Federation.

Vasily Prokoshin,
Merited Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Sciences (Law), Professor, Department
of State and Municipal Administration, Russian
Academy of National Economy and State Service
under the President of the Russian Federation

Ключевые слова:

управление, инновационное управление, система государственного и муниципального управления, консенсусное право, управленческое право, управленческие процессы, правовое обеспечение, гражданский мир, консенсус

Keywords:

management, innovative administration, system of state and municipal administration, consensus law, managerial law, civil peace, consensus.

Литература:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №1. Ст. 216.

² См.: Европейская конвенция о пресечении терроризма // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 2003. № 3. Ст. 202.

³ См.: Умнова И.А. Право мира. Курс лекций. М., 2010.

⁴ Государство и право. 2002. № 3. С. 5-8.

⁵ См.: Прокошин В.А. Мир юридической инноватики – служащим: консенсусное и управленческое право. М., 2011. С. 233-300; его же: Учебно-методический комплекс. Магистратура. Основы консенсусного и управленческого права. М., 2010; Основы управленческого права и инновационного управления. М., 2010.

⁶ России надо быть сильной и конкурентоспособной. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2002. 19 апреля.

⁷ См.: Конституции зарубежных государств. М.: 1997. С. 159.

⁸ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы. Приложение. М., 1997. С. 686-687.

⁹ См. о соотношении административного права и управленческого права в кн.: Прокошин В.А. Административное право. Учебник с антикоррупционными инновациями. М., 2011. С. 56-76.

¹⁰ См.: Там же. С. 59.

¹¹ См.: Лукашук И. И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997; Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996.

¹² См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг // СЗ РФ 2010. № 31. Ст. 4179.

¹³ См.: Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.