ИГОРЬ ПОНКИН

# Эффективный инструмент администрирования

Публичное (государственное и муниципальное) управление и публичная политика реализуются с использованием обширного спектра инструментариев, посредством которых органы публичного управления реализуют свои властно-управленческие полномочия с целью оказания необходимого администрирующего воздействия (управляющего понуждения или побуждения, влияния и т.д.), обеспечения поддержки или предотвращения социальных изменений, достигают желаемых результатов.

Применяемые инструменты должны соответствовать целям и задачам публичного управления. Обоснованно выделять следующие типы инструментов публичного управления: механизмы, меры и средства. Среди основных традиционных инструментов публичного управления Дирк Месснер и Йорг Мейер-Стамер выделяют следующие интегральные инструменты: власть, финансы и закон[1]. Сюзанна Боррас и Чарльз Эдквист выделяют три основные категории инструментов, которые используются в публичном управлении и в публичной политике: регуляторные инструменты; экономические и финансовые инструменты; так называемые «мягкие» инструменты[2]. Добавим сюда ещё контрольно-надзорные и санкционные инструменты.

К «мягким» инструментам публичного управления относят убеждение, посредничество, консилиацию, содействие и др. В числе регуляторных инструментов публичного управления следует выделить нормативные правовые инструменты и привлекаемые органами публичной власти (задействуемые или стимулируемые к действию) инструменты саморегулирования. Последнее связано с тем, что право, как известно, является не единственной нормативной системой в обществе. Иные системы нормативной регламентации в некоторых сферах общественных отношений более эффективны, чем право, иногда их приоритетное и доминантное применение по ряду вопросов детерминировано особой природой конкретной сферы отношений (речь идет, например, о сферах религии, спорта, биоэтики, университетского образования).

Собственно, правовое регулирование в системе публичного управления следует рассматривать в двух аспектах:

- во-первых – как нормативный правовой фундамент системы и процесса публичного управления, а также их отдельных сегментов и направлений;
- во вторых – как интегральный инструмент (линейка инструментов) публичного управления.

Как правило, бóльшая часть из того, что осуществляется в рамках и в процессе публичного управления, реализуется напрямую посредством или с использованием нормативного правового регулирования, получает тем или иным образом закрепление или отражение в законодательстве.

Нормативное правовое регулирование неоднородно по своей природе, а также по формам и особенностям правовых инструментариев и технологий. В общем объёме публичного нормативного правового регулирования основную массу со-

1 *Messner D., Meyer-Stamer J.* Governance and Networks. Tools to Study the Dynamics of Clusters and Global Value Chains / Institute for Development and Peace (University of Duisburg) // Khttp://www.meyer-stamer.de/2000/govtools.pdf>. – 33 p. – P. 2

2 *Borrás S., Edquist C.* The Choice of Innovation Policy Instrument (Paper № 2013/04) / Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE) of Lund University // Khttp://www4.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201304_Borras_Edquist.pdf>. – 33 p. – P. 11

**ИГОРЬ ПОНКИН,** доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. (119606, Москва, проспект Вернадского, д. 82). E-mail: i@lenta.ru

**Аннотация:** Статья посвящена комплексному исследованию понятия, места и значения правового регулирования как инструмента публичного (государственного и муниципального) управления. Правовое регулирование в системе публичного управления рассматривается в двух аспектах – как нормативный правовой фундамент процесса и всей системы публичного управления и как интегральный инструмент (линейка инструментов) публичного управления. Описан инструментарий работы с массивами нормативно-правового материала. Автор предлагает определение понятия «нормативно-правовой механизм публичного управления».

**Ключевые слова:** правовое регулирование, государственное управление, инструменты публичного управления, теория публичного управления, административное право.

ставляют государственные нормативные правовые акты; муниципальные акты составляют меньшую часть. Общим существенным признаком для норм права является их действие по неопределённому кругу лиц и их обязательный характер. При этом исполняемость обязывающих и запретительных правовых норм, как правило, прямо или косвенно обеспечивается угрозой применения и применением (при неисполнении норм) соответствующих принуждений и санкций.

Нормативное правовое регулирование как инструмент публичного управления направлено на:

1) создание базовых «правил игры» (правил поведения) в конкретных областях общественных отношений;

2) активное администрирование общественных отношений и процессов для:

- упорядочения, поддержки и содействия развитию социальной, экономической, политической и др. жизни общества;
- точечной коррекции общественных отношений и процессов в части направления (перенаправления) в необходимое русло («канализирование») или в части иных параметров;
- ограничения и пресечения противоправных отношений и деяний;
- замедления и смягчения нежелательных или представляющих опасность общественных отношений и процессов, предупреждения конфликтов;
- санкционирования, стимулирования, мультиплицирования желаемых и позитивных отношений и процессов;
- правовой охраны и защиты объектов;
- удержания общественных отношений и процессов в казуально необходимом состоянии устойчивости, стабильности или, напротив, – в состоянии позитивного развития;
- ограждения субъектов общественных отношений от необоснованного и, соответственно, избыточного вмешательства органов публичного управления;
- реализации воспитательной функции и на предотвращение правонарушений;

3) создание гарантий, условий и процедур взаимодействия между органами публичного управления и всеми прочими субъектами, а равно между указанными органами;

4) воспроизводство, постоянное усовершенствование нормативного правового регулирования и его систематизацию;

5) регулирование построения, функционирования и воспроизводства самой «публично-властной машины» – системы публичного управления.

Нормативно-правовой механизм публичного управления и/или публичной политики – дискретная совокупность юридических средств (правовых методов и правовых процедур, материальных и процессуальных норм права, в том числе технических норм и актов правореализации). Эти средства предусмотрены в рамках компетенции органа публичного управления для обеспечения исполнения им своих полномочий по отдельному предмету ведения или по отдельному вопросу.

Право представляет собой уникальный ресурс для органов публичного управления, поскольку только органы публичной власти могут в одностороннем порядке определять общие правила в той или иной сфере. Правотворчество является недоступным для частных субъектов, которые лишь в некоторых ситуациях могут иметь доступ к некоторым другим инструментам публичного управления и использовать их.

В большинстве случаев своевременное издание адекватных ситуаций правовых норм является достаточным для достижения планируемых и ожидаемых результатов. Как правило, первой реакцией государства на возникающие разного рода существенные проблемы является принятие соответствующего акта правового регулирования – законодательного и/или подзаконного. При этом мониторинг и обеспечение исполнения нормативных актов имеют важное значение.

В определённых областях общественных отношений обычно комплексно задействуются пакеты нормативных правовых инструментариев, применение которых функционально-логически распределено во времени и характеризуется устойчивостью. И тогда обоснованно говорить о правовых режимах регулирования общественных отношений в той или иной области. Согласно Стивену Краснеру, режим – это комплекс «явных и имплицитных принципов, норм, правил и процедур принятия и реализации решений, вокруг которых ожидания причастных лиц сходятся в определённой области отношений» [Krasner S.D. 1983.– P. 2].

Лес Пэл пишет, что разумный процесс выбора инструментов государственного управления требует учёта всех возможно применимых и ожидаемо эффективно применимых в соответствующей ситуации инструментов в целом, критериев отбора таких инструментов, а также зависит от характера подлежащей решению проблемы, от состояния общественного мнения, от приоритетов актуальной государственной политики и т.д. Для более корректного выбора конкретного инструмента необходимо ответить на существенно важные вопросы. Например, если правовой инструментарий необходим, что именно он должен представлять собой (закон или подзаконный акт, или же достаточно концептуально-доктринального акта)? Какие иные инструменты можно использовать (субсидии, субвенции, варьирование ставками налогов, акцизов и таможенных сборов, информационные инструменты)? Является ли прямое воздействие на поведение соответствующих субъектов ключевой целью управления или задача заключается в оказании влияния на более фундаментальные аспекты

– такие как, например, культурный или социальный контекст таких отношений? В какой степени государство вообще должно быть вовлечено в решение таких задач? [3]

В рамках публичного управления весьма важна системность нормативного правового регулирования. К примеру, в Российской Федерации единство системы правового обеспечения государственного управления обусловлено: 1) принципом высшей юридической силы Конституции Российской Федерации; 2) принципом особой конституционной силы основ конституционного строя Российской Федерации; 3) принципом правового государства; 5) принципом разделения властей и принципом конституционной ответственности; 6) принципом государственной целостности; 7) принципом государственного суверенитета; 8) принципом единства системы государственной власти; 9) конституционными требованиями единства к системности комплексов органов исполнительной власти, судебной власти и прокуратуры; 10) принципом равенства прав, свобод и обязанностей граждан перед законом и судом; 11) принципом светскости государства.

Вместе с тем, осуществление правового регулирования, как инструмента публичного управления в той или иной сфере, может сталкиваться с рядом проблем.

Правовое регулирование далеко не всегда может быть эффективным инструментом и давать ожидаемые результаты. Оно может не отвечать складывающимся условиям и объективным обстоятельствам, не подходить в силу предметно-объектной или функциональной ограниченности или чрезмерной дороговизны правоприменения (например, в случае обеспечения контроля за достаточно сложными процессами и управления ими).

Ограничивать возможности правового регулирования могут его негибкость и сложность, известная «неповоротливость», инертность законодательства, излишняя запутанность законодательства избыточным нормативным материалом; высокая затратность и определённая громоздкость процессуального аппарата; проблемы иерархизации правовых норм; нередкая юридико-лингвистическая неоднозначность норм права, влекущая проблемы правоприменения.

В ряде ситуаций может быть более корректным применение других инструментов публичного управления, в том числе рыночных инструментов, сочетания нормативного правового регулирования и саморегулирования, инструментов стимулирования и поощрения, информационных инструментов и др.

Тем не менее, для государства в лице его органов государственного управления и должностных лиц, а равно в лице политиков во власти, именно правовое регулирование зачастую является наиболее приемлемым инструментом государственного управления. В большинстве случаев оно позволяет должным образом реагировать на возникающие в обществе проблемы, непосредственно влиять на поведение субъектов конкретных правоотношений, а также на определенные ситуации и процессы. Особого эффекта удается достичь, если верно задействовать такой интегральный инструментарий из арсенала новой модели публичного управления, как упрощение законодательства и иные возможности его усовершенствования.

3 *Pal L.* "There ought to be a law!" Instrument Choice: An Overview of the Issues / Research and Statistics Division of the Department of Justice (Canada) // Khttp://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rp02_10-dr02_10/rp02_10.pdf>. – 2000. – 19 p. – P. 2

**Литература**

*Krasner S.D*. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables // International Regimes / Edited by S.D. Krasner. – Ithaca (N.Y.): Cornell University Press, 1983. P. 1–21.

*Macarel L.A*. Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative. – Paris: Bureau du recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1828. 581 p.

## AN EFFECTIVE TOOL FOR ADMINISTRATION

**IGOR PONKIN,** Doctor of Juridical Science, Professor, Chair of State and Municipal Management of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 82), E-mail: i@lenta.ru

**Summary:** The complex research of the concept, place and value of legal regulation as a tool for public (state and municipal) administration is described in the article. Legal regulation in the public administration system is considered in two aspects - as a legal-normative basis of the process and of the entire public administration system and as an integral tool (toolbar) of public administration. The tools for working with arrays of regulatory material are described. The definition of "the regulatory mechanism of the public administration" concept is proposed by the author.

**Keywords:** legal regulation, public administration, tools of public administration, public management theory, administrative law.