

**Иваненко Игорь Николаевич**

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный  
аграрный университет им. И.Т. Трубилина»

г. Краснодар, Краснодарский край

**Коваленко Екатерина Анатольевна**

студентка

Анапский филиал

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный  
аграрный университет им. И.Т. Трубилина»

г. Анапа, Краснодарский край

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ИЗБЫТОЧНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

***Аннотация:** в статье анализируется понятие «избыточные функции государственного управления». Авторами рассматриваются понятие, характерные особенности и пути развития института государственного управления.*

***Ключевые слова:** государственное управление, избыточные функции.*

На сегодняшний день многие ученые, в рамках административного права в своих работах делают попытки раскрыть понятие избыточного нормативно-правового регулирования.

Сложность в определении данного понятия, заключена в том, что законодательно определение «избыточного» нормативно-правового регулирования не закреплено.

В своих работах Ю.Н. Старилов раскрывает понятие «избыточный» как сверхдостаточный, сверхнеобходимый, сверхразумный, сверхнормальный, сверхтребуемый, лишний, ненужный, переполненный, которые не соответствуют целям и потребностям определенного административного дела – в конкретных условиях публичного администрирования [5, с. 205]. А также данный

автор считает, что «избыточное» государственное администрирование интерпретируется политиками и учеными России, как одна из наиболее негативных характеристик современного государственного управления [5, с. 208]. Однако важно отметить, что понятие «избыточность» не всегда используется исключительно в отрицательном качестве.

В традиционной науке государственного управления закреплено, что функция, присвоенная органу государственной власти, должна быть ликвидирована, в случае, когда функция закрепляется законодательством лишь формально, а на практике не действует на протяжении большого промежутка времени или если функция не закреплена нормативным правовым актом [7]. Из вышесказанного вытекает тесная связь избыточных функций органов публичного управления и административного регулирования.

Таким образом, возможно говорить, как о позитивной избыточности, когда большая часть нормативных правовых актов обеспечивают эффективное публичное управление, так и о негативной избыточности, когда большинство нормативных правовых актов превращает публичное управление в инертную единицу, т. е. правовые акты не подлежат исполнению или исполняются в объеме, удобном коррумпированному аппарату.

Как отмечал Л.Л. Попов, «без государственного регулирования, в частности административно-правового, экономические пробелы заполнить не представляется возможным» [12]. На практике всеобщее управленческое воздействие исполняется индивидуально каждым конкретным субъектом управления в объеме его функций, контролирующих сферу, содержание, форму действия [13].

На наш взгляд, чтобы определить избыточность административного регулирования нужно определить его управленческую сущность, а также провести параллель с государственным управлением и управленческим воздействием. В случае правового понимания содержания административного регулирования целесообразно выявить признаки избыточности регулирования, а также избыточности функций органов исполнительной власти.

В ходе изучения данного вопроса важно учитывать мнение базисных разработок В.Д. Сорокина. Согласно его работам, главная функция всех социальных управленческих систем – внешнее функционирование, т. е. направленное регулятивное воздействие на внешнюю среду, а также на подсистемы, находящиеся ниже.

Наиболее важную роль в управленческой системе выполняет управляющее и управляемое качество. Первое – это свойство элемента, которое символизирует реальную его способность и возможность точно воздействовать на подведомственные ему социальные связи и явления, при этом обеспечивая достижение необходимых результатов. Второе – свойство данного элемента, означает реальную способность и возможность действовать на основе получаемой им информации вышестоящего элемента.

Из вышесказанного можно выделить важную проблему: в теории и на практике определить и непрерывно поддерживать нужное соотношение управляющего и управляемого качеств в отношении каждого элемента, относительно каждого отдельного государственного служащего, посредством улучшения его связей как с выше-, так и нижерасположенными работниками данной управленческой системы. Однако важно учитывать, что чем более высоким становится уровень, на котором находится элемент, который связан с отношениями иерархии с другими элементами системы, тем больший вес в его деятельности и связях по нисходящей линии занимают управляющие функции [14, с. 26].

В трудах известный ученый нередко можно найти такую важную нестандартную особенность социальной управленческой системы, как «осознанное использование ею различных комплексов средств активного воздействия на среду со стороны системы в целом и каждого ее элемента индивидуально» [14, с. 26]. Что свидетельствует о том, что в фундаменте управленческой системы и управления в целом лежит целенаправленное управленческое воздействие, которое выражается в деятельности государства и его органов.

Данное утверждение можно подтвердить научными работами Г.В. Атаманчука, о том, что управленческая деятельность государства должна пониматься

именно по средствам термина «воздействие», а не как это ошибочно бывает через понятие «деятельность». Воздействие, по его мнению, несет в себе не только момент самого действия, но и его конечный результат. В управлении воздействие раскрывает момент отношения между управляющей и управляемой подсистемами и тем самым привлекает внимание к механизму их взаимодействия, что, в свою очередь, позволяет более полно и разносторонне характеризовать само управление [15].

Соразмерность связей определяется исключительно управляющим субъектом, без третьих лиц, что превращает управление в одностороннюю и однопорядковую процедуру. Следовательно, увеличение количества связей может быть оценено, как не достижение управленческого результата.

Вопросы идентификации и ликвидации, аутсорсинга, избыточных и дублирующих функций напрямую воздействуют на работоспособность и эффективность исполнительных органов власти, на основании чего крайне необходим обдуманый подход к формированию всех документов по управлению регионом и муниципальными образованиями. Важно также усилить взаимодействие и контроль за подготовкой и утверждением нормативно-правовых актов и определенных регламентов со стороны общественности (институтов гражданского общества) и бизнес-сообщества, что позволит находить и отслеживать процессы рождения коррупции, элементы избыточности и дублирования функций исполнительных органов власти на начальных этапах.

### ***Список литературы***

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 2006. – С. 238.
2. Даль В.И. Большой иллюстрированный толковый словарь русского языка: современное написание. – М., 2016. – С. 70.
3. Толковый словарь русского языка Ушакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru/dict/ushakov> (дата обращения: 19.03.2017).

4. Oxford Living Dictionaries [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.askoxford.com/concise\\_oed/orerxxdundant?view=uk](http://www.askoxford.com/concise_oed/orerxxdundant?view=uk) (дата обращения: 19.03.2017).

5. Старилов Ю.Н. «Избыточное» административное регулирование: способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управления? // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 22: Свобода и государственное регулирование: соотношение, правовые гарантии, практика осуществления / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2009.

6. Кузьмин В.П. Понятие и юридическая сущность информации // Информационное право. – 2014. – №2. – С. 4–8.

7. Романовская О. Прокуратура и нотариат // Законность. – 2009. – №1.

8. Вишняков В.Г. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. – 2008. – №11. – С. 20.

9. Хабриева Т.Я. Административная реформа: решения и проблемы / Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2015. – №2. – С. 3–23.

10. Круглов В.В. К вопросу об экологических функциях федеральных органов исполнительной власти / В.В. Круглов, Д.В. Осинцев // Экологическое право. – 2008. – №6.

11. Звоненко Д.П. Административное право: Учебник / Д.П. Звоненко, А.Ю. Малунов, Г.Ю. Малунов. – М., 2014.

12. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М., 2015. – С. 28–29.

13. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М., 1976. – С. 46.

14. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб., 2009.

15. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. – М., 1980.